

ML0043
BC
MB
G.V.

REVUE DU MARCHÉ COMMUN



Bilan communautaire 1988, C. COVA. — En lisant les documents communautaires... Le rapport économique annuel 1988-1989, P. MAILLET. — La protection contre les importations dans la Communauté européenne : quelques recommandations pour des initiatives privées, M. C.E.J. BRONCKERS. — La troisième génération de protocoles financiers avec les pays du Maghreb et du Mashrek, Ph. BOURIN. — La facturation commerciale en ECU : les enjeux pour l'entreprise et pour l'Europe, P.-B. RUFFINI. — Les sanctions de la Communauté européenne et des États membres contre l'Afrique du Sud pour cause d'apartheid, J. RAUX. — La notion de réciprocité dans la proposition de deuxième directive de coordination bancaire, H. S. SCOTT.

UN DOSSIER COMPLET SUR LA CONSTRUCTION DE

L'EUROPE INDUSTRIELLE.

*Le numéro spécial des Annales des Mines,
« les entreprises face à la
construction européenne »,
en 30 articles :*

*— offre un « guide Michelin »
des institutions de Bruxelles
(comment les directives
de la C.E.E.
interviennent-elles
dans la vie des entreprises ?) ;
— dresse un inventaire des
stratégies développées
par les industriels
pour s'adapter aux
règles du jeu de 1993 ;*

*au jeu de la
ou gagner
perdre
va-t-elle
entreprise
Mon
normalisation
européenne ?
Mon secteur
industriel
est-il bien
organisé
pour
faire du
« lobbying »
à Bruxelles ? Les
réglementations
anti-dumping
de la C.E.E.
peuvent-elles
arrêter les
marchandises
asiatiques*

*à bas
prix ?*

*— dévoile les enjeux économiques
dissimulés derrière les
affrontements sur la
construction de l'Europe.*

*Quatre chapitres :
— histoire et fonctionnement
des institutions européennes ;
— les instruments
de l'Europe
industrielle ;
— les entreprises
face à l'Europe ;
— les enjeux
de l'Europe
industrielle.*

DES AUTEURS DE RENOM

• M. RIGAL, D.G.- I., Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire
• M. LOVERGNE, D.G.-A. Commission des Communautés Européennes • M. LAVE-
NIR, Inspection générale des Finances • M. LECOQ, D.G.I., Ministère de l'Industrie et
de l'Aménagement du Territoire • M. GAUVIN, D.S.C.R., Ministère des Transports
• M. DE WARENGHIEN, D.G.I., Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Ter-
ritoire • M. CADIOU, programme Esprit • M. LANGLAIS, D.G. - XVI. Commissions
des Communautés Européennes. • Mme BARBIER, Annales des Mines • Entrevue avec
M. PITON, ancien conseiller Technique du Ministre du Commerce Extérieur
• Mme NICOLAS, AFNOR • M. BREGUET, Président-Directeur général d'Asea Brown
Bovéri-France • M. PECQUEUR, Président de la S.N.E.A. • M. LONGIN, Directeur
« Public-affaires », Monsanto • M. APPERT, Directeur de T.R.T.-Philips
• M. GUTIERREZ-ESCUADERO, Directeur de Repsol Bruxelles • Docteur Peter HERR,
Directeur adjoint d'Hoffman La Roche • M. LABADENS, Directeur de la Communica-
tion Sacilor • M. CRESPIY Cabinet du ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Ter-
ritoire • M. DERVELOY, Président de PROUVOST S.A. • M. ZEIDLER, Vice-Président
d'Alcatel N.V. • M. JOURDAN, Délégué général de la F.C.S. des minerais et métaux
non ferreux • Mme LONDEZ, Président-Directeur général de Londez Conseil
• M. MORAWITZ, Directeur au Ministère de R.F.A., interrogé par M. MARTMAN,
ancien directeur à la Commission des Communautés Européennes • M. SAGLIO, Conseiller
du Ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire • M. AYRAL, D.G.-III, Com-
mission des communautés européennes • M. PRINGUET, ancien D.I.A.A., Ministère de
l'Agriculture • M. MOREAU-DESFARGES, I.F.R.I.

ANNALES DES MINES

Prix 135 F T.T.C.

Commander à Gédim, 19, rue du Grand-Moulin 42029 Saint-Étienne Cedex Renseignements : (1) 45.56.47.17.



sommaire

problèmes du jour

- 1 Bilan communautaire 1988, par Colette COVA

chronique économique communautaire

- 3 En lisant les documents communautaires... Le rapport économique annuel 1988-1989, par Pierre MAILLET.

l'économie et le social dans le marché commun

- 10 La protection contre les importations dans la Communauté européenne : quelques recommandations pour des initiatives privées, par Marco C.E.J. BRONCKERS.
- 19 La troisième génération de protocoles financiers avec les pays du Maghreb et du Mashrek, par Philippe BOURIN, docteur en droit (CEDRECI, Rennes), Lecturer in Law (University of Exeter, U.K.).
- 25 La facturation commerciale en ECU : les enjeux pour l'entreprise et pour l'Europe, par Pierre-Bruno RUFFINI, maître de conférences à l'université de Rouen.

problèmes juridiques et institutionnels

- 33 Les sanctions de la Communauté européenne et des États membres contre l'Afrique du Sud pour cause d'apartheid, par Jean RAUX, professeur à l'université de Rennes I, directeur du Centre de documentation et de recherches européennes (UA-CNRS 970).
- 45 La notion de réciprocité dans la proposition de deuxième directive de coordination bancaire, par Hal S. SCOTT, professeur de Droit, Harvard University.

actualités et documents

- 57 Communautés européennes

Ce numéro contient la table des matières de l'année 1988

© 1989 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.

Voir en page II les conditions d'abonnement.



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

Pierre MASSE †

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

**BULLETIN D'ABONNEMENT A
LA
REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

Je m'abonne à la *Revue du Marché Commun* pour un an au prix de :

- ☐ France : 600,39 + TVA 2,10 % 12,61 = 613 F (*)
☐ Étranger : 729 F

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des
Éditions Techniques et Économiques
☐ Virement CCP 10 737 10 PARIS

NOM :

ADRESSE :

.....

À retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ
COMMUN**

**ÉDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

Date :

Signature :

BILAN COMMUNAUTAIRE 1988

Colette COVA

1988 a permis de « mettre la maison en ordre », selon la formule chère au président de la Commission européenne Jacques Delors. En effet, pendant l'année écoulée, les Douze ont réglé des contentieux du passé lors du sommet de Bruxelles en février, mis sur rails l'Europe de 1993 en adoptant plusieurs directives fondamentales comme la libération des mouvements de capitaux, la reconnaissance des diplômes ou l'ouverture des marchés publics et ils ont aussi progressé sur la voie de l'Union économique et monétaire.

Le bilan de 1988 est largement positif et si les Douze maintiennent le rythme, l'échéance de 1993 devrait être respectée, encore que les décisions les plus difficiles restent à prendre. 1989, qui marque les débuts d'une nouvelle Commission et qui verra l'élection d'un nouveau Parlement européen en juin, commence sous de bons auspices. Du moins sur le plan interne, car au niveau des relations extérieures, des difficultés sont à craindre avec les États-Unis : la session du GATT de Montréal s'est terminée sur un échec, même si les diplomates expliquent que les négociations continuent. Le dossier des hormones aggrave également les tensions entre Bruxelles et Washington.

Les discussions avec les pays du Comecon, le rapprochement avec les pays de l'AELE et l'ouverture des négociations avec les pays ACP ont été cependant des succès pour la CEE en 1988.

L'accord de Bruxelles

Pour favoriser la réalisation du Marché unique, il fallait mettre la CEE à l'abri des crises budgétaires qui avaient lourdement hypothéqué son fonctionnement depuis plusieurs années : ce fut chose faite lors du sommet de Bruxelles les 11 et 12 février où les chefs d'État ont accepté d'augmenter de plus de 20 % les ressources propres de la CEE d'ici 1992. Le plafond des ressources propres sera à cette date de 1,2 % du PNB de la CEE en crédits de paiement grâce à une 4^e ressource, calculée sur une clé PNB. Cette hausse des crédits et l'accord interinstitutionnel qui met fin aux sempiternelles querelles entre les deux branches de l'autorité budgétaire, le Parlement et le Conseil, a bien fonctionné puisque le budget 1989 a été adopté sans difficulté pour la première fois depuis bien des années et en décembre. En outre, l'allègement de la contribution britannique a été reconduit bien que l'accord soit plus proche des vœux de Margaret Thatcher que des objectifs initiaux de la Commission européenne.

Parallèlement, la production agricole a été limitée et de ce fait les dépenses du FEOGA garantie réduites, ce qui devrait permettre le financement de nouvelles politiques. L'enveloppe des crédits fixée à 27,5 milliards d'ECU en 1988 croîtra au maximum de 80 % de la croissance du PNB. Un système de stabilisateurs a été mis en place pour les différents produits.

Enfin le Sommet a approuvé le doublement en termes réels des crédits destinés aux fonds structurels afin d'aider les régions les plus défavorisées à s'adapter aux exigences du grand marché. Des règlements d'application pour la réforme des Fonds ont été adoptés en décembre après de longues discussions techniques entre les experts, l'objectif étant de rationaliser les objectifs, de rendre ces instruments plus efficaces grâce notamment à une meilleure coordination des différentes interventions.



Un pas vers l'Union monétaire

Débarassée « des scories du passé », la CEE a pu se tourner vers l'avenir : le sommet de Hanovre en juin a retrouvé la fonction première d'un Conseil européen qui, selon M. Delors, doit être de donner les impulsions politiques et non pas de se faire l'arbitre des litiges comme cela a été trop souvent le cas dans le passé.

A Hanovre, les Douze se sont engagés « à examiner lors du sommet de Madrid en juin 1989 les moyens de parvenir à l'Union monétaire », sur la base du rapport que leur transmettra le comité Delors chargé de « proposer les étapes concrètes devant mener à l'Union ».

Reste à savoir si ces propositions seront ambitieuses et ce que sera l'Union monétaire. Le communiqué final de Hanovre ne fait aucune référence à la création d'une banque centrale européenne chargée de gérer une monnaie commune, afin de ménager Mme Thatcher qui y est hostile alors que c'est l'objectif des autres États membres.

1989 sera placé sous le signe de la coopération monétaire puisque les négociations se poursuivront au cours du second semestre sous présidence française mais aussi sous le signe de l'harmonisation des fiscalités. Ce sera la suite du débat de 1988 tant pour le rapprochement des taux de TVA que pour l'impôt sur les revenus de l'épargne. Dans le premier cas, les Douze poursuivront leurs discussions, dans le second la Commission fera des propositions, une décision du Conseil devant être prise au plus tard en juin 1989 selon le souhait des Français, c'est-à-dire un an avant l'entrée en vigueur de la directive sur la libération des mouvements de capitaux. Mais le dossier est encore plus complexe que celui de l'harmonisation de la fiscalité indirecte de l'aveu même de Jacques Delors.

Affrontement avec les États-Unis

En ce qui concerne les relations extérieures, la fin 1988 a été marquée par la résurgence des vieux démons entre la CEE et les États-Unis. Après une période d'accalmie, les négociations de l'Uruguay Round ont donné à Washington une nouvelle occasion de se déchaîner contre les subventions agricoles. L'administration américaine a réclamé à Montréal la suppression à terme des aides à l'agriculture alors que, conformément aux engagements pris à Punta del Este, la Communauté se contente d'évoquer leur diminution. Les Européens font valoir à juste titre les efforts accomplis depuis 1984 pour rationaliser la production agricole mais les Américains font la sourde oreille. Les négociations se poursuivent à Genève pour tenter de régler ce différend mais l'heure n'est pas à l'optimisme.

Autre dossier brûlant, celui des hormones. Pour protester contre la directive communautaire qui interdit depuis le 1^{er} janvier 1989 la commercialisation et l'importation de viande traitée aux hormones, les Américains ont imposé des taxes sur des produits européens pour une valeur de 100 millions de dollars, soit l'équivalent de leurs exportations annuelles touchées par la nouvelle réglementation. Le litige ne porte donc pas vraiment sur la valeur du commerce affecté mais sur le principe : selon les États-Unis, la CEE ne peut interdire l'utilisation de substances dont la nocivité n'est pas scientifiquement prouvée. Pour les Douze, la directive n'est pas discriminatoire puisqu'elle frappe les producteurs européens et étrangers et elle est donc conforme aux règles du GATT. Au-delà du débat, ce conflit est dangereux car il met une fois de plus en évidence la fragilité de la cohésion communautaire : au lieu de faire front face aux Américains, les Douze vont encore une fois étaler leurs divisions internes.

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES...

LE RAPPORT ÉCONOMIQUE ANNUEL 1988-1989

Pierre MAILLET

Comme chaque année à même époque, on va extraire quelques traits saillants de ce rapport annuel (1) en insistant cette fois sur certaines spécificités nationales qu'il faut avoir constamment à l'esprit lorsqu'on prône une meilleure coordination des politiques nationales.

I. — Vue d'ensemble. Les succès de 1988, les interrogations de 1989

La situation économique de l'Europe en 1988 et celle, probable, pour 1989 est étonnamment contrastée : satisfaisante ou en progrès sur trois des quatre fronts macro-économiques, sans amélioration sur le quatrième :

- l'année 1988 a vu se manifester une croissance forte (et assez inattendue) en ce qui concerne la production : le PIB a ainsi connu une hausse de 3,5 %, contrastant avec le chiffre de 2,9 pour 1987 ; on voit ainsi se prolonger une reprise qui a fait progressivement relever ce taux depuis le creux de 0,8 % en 1982,

- cette reprise s'est manifestée concomitamment avec une décroissance de rythme d'inflation, passant pour l'Europe à 12 (déflateur du PIB) de 10,3 % en 1982 à 5,5 en 1986 et 3,8 en 1988,

- la balance extérieure courante de la Communauté est restée légèrement positive, à 0,3 % du PIB,

- par contre, le chômage, qui était passé de 9,5 % en 1982 à 11,9 % en 1986, reste encore à 11,3 : le drame social de l'époque ne se résorbe pas. La phrase par laquelle la Commission commence son rapport annuel : « Les perspectives économiques de la Communauté se sont très nettement améliorées au cours des derniers mois » doit donc, malheureusement, être sérieusement nuancée.

Pourquoi la reprise ? Pourquoi ce contraste et pourquoi le maintien du chômage ? Qu'attendre pour 1989 ? Que faire ?

1. La reprise de 1988, mais le maintien du chômage

D'après le rapport annuel, la reprise serait dûe à tout un ensemble d'éléments ayant joué dans le même sens et venant se renforcer mutuellement :

- le dynamisme des économies de quatre pays de la Communauté, trois méditerranéens (Espagne, Portugal et Italie) et le Royaume-Uni, qui s'observe en fait depuis plusieurs années, se serait peu à peu diffusé à leurs partenaires dont il a stimulé les exportations,

- après des années de stagnation ou de faible croissance, les investissements ont connu une progression assez spectaculaire, qui a tiré l'ensemble de l'économie. A cette progression semblent avoir contribué les divers facteurs qui expliquent classiquement l'investissement : une certaine réorientation du partage de la valeur ajoutée en faveur des ressources financières des entreprises (permettant donc de financer les investissements sans un recours jugé excessif à l'endettement), un taux d'utilisation très élevé des capacités de production existantes, ne laissant plus

(1) Rapport économique annuel 1988/1989. Préparer l'échéance de 1992. COM (88) 591.



guère de marge d'augmentation (et incitant donc à ajouter des investissements de capacité aux investissements de productivité qui diminuaient au cours des années antérieures), enfin un certain climat de confiance dans la croissance de la demande, tant intérieure qu'extérieure, découlant d'un environnement international plutôt favorable et, au moins autant, de la conviction que l'échéance de 1993 sera respectée et qu'il faut donc s'y préparer activement, par des investissements de productivité, bien sûr, mais aussi par un déserrément des capacités en vue de pouvoir saisir à temps toutes les occasions de conquérir de nouveaux marchés (2),

• à l'amélioration de ce climat de confiance a aussi contribué une certaine stabilité des taux de charge intra-communautaire, rendus possibles par une meilleure convergence des taux d'inflation, à un niveau faible (du moins si on le compare à celui de la décennie 70 et du début des années 80) ; on a ainsi l'impression que, à quelques exceptions près, la Communauté arrive à maîtriser à peu près correctement son évolution macro-économique, et ceci avec des politiques économiques dotées d'une continuité suffisante pour qu'on puisse penser que le phénomène est durable.

Tableau 1
L'évolution des grands agrégats économiques

	EUR12		USA		JAPON	
	1988	1989	1988	1989	1988	1989
PIB	3,5	2,8	3,9	2,3	5,6	3,8
Taux d'inflation (déflateur consommation privée)	3 1/2	3 3/4	4 1/4	5	1	2
Taux de chômage	11,3	10,9	5,5	5,5	2,5	2,6
Solde des opérations courantes (en % du PIB)	1/2	1/2	- 2 3/4	- 2 1/2	2 3/4	3
Id. en G \$	24	16	- 135	- 131	79	86

Il n'en demeure pas moins que le lancinant problème du chômage ne trouve guère de solution. Des travaux antérieurs de la Commission avaient déjà montré qu'un taux de croissance de 3 % du PIB serait insuffisant pour amorcer sérieusement une résorption du chômage. Les réserves de croissance de la productivité du travail — bénéfiques dans l'optique d'une meilleure efficacité de l'économie européenne — continuent à être exploitées, et la création du marché unique devra plutôt amplifier le phénomène, puisque l'étude de la Commission sur le coût de la non-Europe annonce, certes, un gain possible de 6 à 7 % du PIB (après deux ou trois ans), mais aussi, au tout début, une réduction de 500 000 emplois si on ne mène pas des politiques d'accompagnement adaptées : or celles-ci paraissent très insuffisamment engagées. De plus, le taux d'activité souhaitée par tranche d'âge a tendance à augmenter (très inégalement par pays, d'ailleurs). Enfin, il ne faut pas se cacher que nombre de chômeurs n'ont pas la qualification nécessaire pour occuper les emplois créés ; il y a là une source de chômage qui ne peut trouver sa solution dans la seule croissance économique et qui devra faire l'objet de mesures relevant du chapitre de la formation.

(2) Cette stimulation par l'investissement en 1988 succède à une stimulation par les exportations en 1984/1985 et par la consommation privée en 1986.

2. Qu'attendre pour 1989 ?

L'année 1989 va-t-elle voir se poursuivre l'accélération observée depuis quelques années ou l'année 1988 va-t-elle être un pic suivi d'un certain ralentissement, non certes de l'activité, mais de sa croissance ?

Pour tout un ensemble de raisons, et sur la base des politiques actuellement envisagées (notamment les budgets en cours d'adoption), le rapport penche nettement pour la seconde perspective (cf. tableau 1).

• la progression du PIB pour l'ensemble de l'OCDE continuera, mais vraisemblablement à un rythme un peu plus faible. L'économie américaine est plutôt en état de surchauffe, ce qui a conduit au début de l'été 1988 à un resserrement de la politique monétaire. Au Japon, la demande intérieure a progressé très vivement au cours des derniers mois, mais va vraisemblablement se tasser un peu. Pour les PVD, la croissance d'ensemble (masquant de très fortes disparités) devrait rester autour de 3 1/2 à 4 %.

En fait, l'incertitude sur l'environnement international concerne essentiellement la façon dont vont s'atténuer les déséquilibres fondamentaux que sont le déficit commercial américain, l'excédent commercial japonais et l'endettement des pays en développement. Si tout le monde est d'accord sur la nécessité de réduire les déséquilibres (et les communiqués officiels des grandes réunions internationales le confirment périodiquement), l'accord est moins net sur les moyens à employer pour cela et l'est encore moins sur le rythme pour y parvenir. Incertitude sur ce que sera exactement l'effort de rééquilibrage — interne et externe — de la nouvelle administration américaine, incertitude sur l'ampleur des poussées protectionnistes (notamment après l'échec de la conférence ministérielle du GATT à Montréal en décembre)...

A ces incertitudes externes s'ajoutent un certain nombre d'éléments de préoccupation ou de faiblesse à l'intérieur de la Communauté :

• dans l'ensemble, la Communauté a retrouvé un taux d'inflation compatible avec un fonctionnement efficace de l'économie et, pour 1987-1988, plus faible qu'aux États-Unis (mais plus élevé qu'au Japon). Mais le risque d'une reprise de l'inflation ne semble pas négligeable ; les pressions inflationnistes sont notamment fortes dans les pays les plus en croissance,

• l'ampleur du déficit budgétaire — et l'endettement public consécutif — reste nettement excessive dans divers pays,

• les déséquilibres des soldes extérieurs extra-communautaires se sont aggravés, ce qui crée une situation malsaine pour un bon fonctionnement de la Communauté.

Pour toutes ces raisons, le rapport annuel dessine pour 1989 une évolution un peu moins brillante que celle de 1988, avec un taux de croissance un peu plus faible (2 3/4 contre 3 1/2 pour le PIB), peut-être une légère reprise de l'inflation, enfin une baisse très faible du chômage.

3. Que faire dans un monde d'interdépendances croissantes ?

La politique économique de la Communauté et de ses pays membres est de plus en plus obligée de tenir compte de l'accroissement des interdépendances. Cela joue d'une part de façon externe à la Communauté (notamment

l'influence de l'évolution économique américaine), d'autre part de façon interne (nécessaire renforcement de la coordination intra-européenne).

L'influence internationale se fait sentir tout d'abord par l'évolution de la demande des pays tiers qui a été évoquée plus haut : les fluctuations dans les rythmes de croissance de nos exportations devraient être compensées par des fluctuations en sens inverse de la demande interne.

Elle joue également sur la possibilité et les modalités de mise en œuvre de la politique monétaire. Ainsi « en 1986, la conduite des politiques monétaires dans la Communauté a continué d'être fortement influencée par l'évolution monétaire internationale.

« a) En 1987, en Europe, les politiques monétaires étaient gérées en vue d'éviter un sous-ajustement du dollar, ce qui a conduit à un financement officiel du déficit extérieur américain, à une réduction des taux d'intérêt et à une expansion rapide des agrégats monétaires.

b) L'appréciation du dollar en 1988, en atténuant cette contrainte extérieure, a permis aux autorités européennes d'accorder plus d'importance aux objectifs intérieurs ».

« Les pressions inflationnistes d'origine interne semblent pour le moment bien contenues, du moins dans les pays participant au mécanisme de change du SME. L'expansion monétaire est maîtrisée, les composantes de la croissance globale ont été favorables à l'investissement, dégageant la perspective d'une augmentation des capacités d'offre, et les coûts salariaux unitaires n'augmentent que légèrement. En outre, les prix des matières premières hors pétrole se sont stabilisés depuis l'été et les cours du pétrole ont chuté. En outre, le resserrement des politiques monétaires opéré dans ces pays au cours des derniers mois a d'ores et déjà atténué les anticipations d'inflation. Mais les risques et le défi pour la politique monétaire pourraient provenir d'un regain d'instabilité du dollar. En pareil cas, les autorités monétaires devraient coordonner leurs efforts ».

Pour les politiques budgétaires, la réduction des marges de jeu provient du rapprochement des fiscalités exigé par la création intégrale du marché unique ; cela jouera pour tous les pays dans la mesure où la possibilité de modifier les taux de fiscalité indirecte (TVA et accises) va être, sinon totalement abolie, du moins fort réduite et où un phénomène analogue se manifestera pour la fiscalité de l'épargne du fait de la création de la totale liberté de circulation des capitaux. Mais cela joue plus particulièrement pour certains pays pour lesquels le nécessaire rapprochement des taux de TVA sera substantiel : c'est, par exemple, le cas de l'Irlande qui devra baisser son taux général (actuellement à 23 %), alors qu'elle a un fort déficit public (9 % du PIB en 1987, encore plus de 6 en 1988 et 1989) et un volume d'endettement public terriblement lourd (plus de 120 % du PIB). Or, « tant que la situation financière du secteur public présentera les disparités actuelles (avec des déficits et des excédents s'échelonnant entre - 13 % et + 1 % et une dette publique brute variant entre 15 % et 140 % du PIB), le marché continuera à redouter un renversement de la convergence vers la stabilité des prix, vers la stabilité des taux de change et vers une constellation de taux d'intérêt soutenables ».

On entre ainsi de plus en plus dans une situation où l'efficacité des politiques économiques nationales et la maîtrise de l'évolution macro-économique exigent une coordination accrue de ces politiques. Exigence d'origine interne, du fait de la réalisation du marché intérieur (marchandises et capitaux) et de l'urgence d'un renforcement

de la cohésion économique et sociale (cf. plus loin, point III). Mais également d'origine externe, pour ne pas se laisser baloter exagérément par des influences extérieures et la politique économique de pays tiers. « La coordination n'est pas seulement nécessaire pour que la Communauté fasse des progrès vers ses propres objectifs internes. Elle est aussi nécessaire pour qu'elle puisse peser de son poids considérable dans le cadre de la coopération internationale et contribuer ainsi aux ajustements nécessaires de l'économie mondiale. En effet, la Communauté représente la plus grande zone économique du monde industrialisé non seulement parce qu'elle a une population supérieure à 320 millions de personnes, mais aussi parce qu'elle fournit environ le quart de la production mondiale (contre un peu plus d'un cinquième pour les États-Unis et un dixième pour le Japon). Elle participe aussi plus aux échanges mondiaux que n'importe quelle autre économie du monde ». Et on peut prolonger cette observation sur les marchés des capitaux et le dialogue monétaire international.

Une intensification de la coordination des politiques économiques aurait enfin un effet indirect extrêmement bénéfique en renforçant la crédibilité et la continuité de ces politiques, qui renforcerait la confiance des acteurs économiques : ce n'est en effet que si les entreprises sont convaincues que le cap choisi sera inlassablement maintenu qu'elles s'engageront hardiment dans les investissements (matériels et immatériels) préparant l'évolution à moyen terme. Et, parmi les éléments essentiels de ce cap, figurent notamment le respect des échéances de l'Acte unique, l'objectif d'une inflation faible, la volonté de la cohésion économique et sociale, le ferme maintien d'une attitude commune dans les négociations internationales.

II. — Des situations contrastées par pays

Le tableau 2 récapitule les valeurs des variables macro-économiques fondamentales pour les divers pays membres, pour 1988 ainsi que pour une année antérieure 1982. On y observe à la fois une certaine convergence pour certaines variables, mais aussi la permanence de substantielles disparités, si bien que les problèmes et les marges de jeu ouvertes aux divers pays demeurent différentes, et donc aussi les problèmes et les priorités d'action.

A. Une convergence mitigée

La convergence est réelle sur de nombreux points, mais encore insuffisante sur d'autres.

Les taux de croissance se sont en 1988 rapprochés vers le haut, les pays les plus dynamiques tirant les autres : autour du taux communautaire de 3,5 %, les chiffres nationaux s'étagent entre 2,2 et 4,7 pour les sept principaux pays, alors qu'en 1982 certains pays avaient connu une décroissance de leur PIB en termes réels.

La baisse des taux d'inflation s'est accompagnée d'un rapprochement de ceux-ci ; comme le montre le tableau 3, le phénomène est plus marqué à l'intérieur du SME :

« la convergence des taux d'inflation a permis de renforcer la cohésion monétaire de la Communauté. Les ajustements des parités bilatérales au sein du SME sont devenus moins fréquents. Depuis janvier 1987, aucun réalignement n'est intervenu. La convergence accrue a en outre constitué une base solide pour le renforcement du méca-



Tableau 2
Les principales grandeurs économiques en 1982 et 1988 pour divers pays

A. L'année 1982								
	B	D	E	F	I	NL	UK	EUR 12
PIB Croissance	1,5	- 0,6	1,2	2,5	0,2	- 1,4	1,1	0,8
Déflateur du PIB	7,1	4,4	13,8	11,7	16,2	6	7,6	10,3
FBCF/PIB	17,3	20,5	21,3	21,4	22,3	18,2	16,2	20,2
Productivité	2,9	1,1	2,2	2,4	0,3	1,1	2,9	1,6
Chômage	13	6,9	16,2	8,7	9,7	11,8	10,6	9,4
Balance courante	- 3,5	0,5	- 2,5	- 2,1	- 1,6	3,2	1,3	0,9
Déficit public	- 10,9	- 3,3	- 5,6	- 2,8	- 11,3	- 7	- 2,5	- 5,5
Dette publique/PIB	95	39	28	28	66	56	57	48
Taux d'intérêt à long terme	13,4	9	16	15,6	20,9	10,5	12,7	14,3

B. L'année 1988								
	B	D	E	F	I	NL	UK	EUR 12
PIB Croissance	2,9	3,2	4,7	3,1	3,9	2,2	3,8	3,5
Déflateur du PIB	1,6	1,8	5,2	2,7	4,6	0,3	5,6	3,8
FBCF/PIB	17,6	19,8	21,5	19,6	20,1	20,4	18,4	19,7
Productivité	1,7	2,7	2,1	2,5	3,4	1,3	1,9	2,4
Chômage	11,5	8,1	20	10,7	15	11,3	8,6	11,3
Balance courante	1,8	4	- 0,8	0,1	0,4	1,6	- 3,1	0,3
Déficit public	- 7,1	- 2,3	- 3	- 1,9	- 10	- 5,2	- 0,3	- 3,8
Dette publique/PIB	127	45	48	37	97	79	49	60
Taux d'intérêt à long terme	7,9	6,3	12	9,2	12,1	6,5	9,5	9,3

Tableau 3
Convergence des taux d'inflation
(déflateur de la consommation privée)

	80	84	86	87	88*	89*
a) Moyennes pondérées						
EUR12	13,5	7,1	3,6	3,3	3,5	3,7
SME	12,0	6,5	2,4	2,5	2,7	3,1
Non-SME	17,0	8,5	6,6	5,2	5,2	5,1
b) Taux d'inflation maximum et minimum à l'intérieur du SME						
Max.	19,6	11,4	6,1	4,8	4,9	4,6
Min.	6,0	2,0	- 0,2	- 0,4	0,9	1,3
Ecart Max/Min	13,6	9,4	6,3	5,2	4,0	3,3

nisme de change avec les accords de Bâle/Nyborg. Cet accord a lui-même encore renforcé le SME. Elle rend possible de nouvelles avancées dans le domaine monétaire ; elle rend aussi possible et désirable un élargissement du cercle des pays participant au mécanisme de change ».

Par contre, « des divergences importantes persistent ou se créent dans deux domaines : les déficits budgétaires et les soldes extérieurs. Ces divergences sont une source potentielle d'instabilité des relations de change, même si, dans le court terme, il est toujours possible d'en compenser les effets par des interventions et surtout des différentiels de taux d'intérêt appropriés. Elles aggravent pour chaque pays le risque de conflit entre les objectifs internes de la politique monétaire et la discipline de change du SME. En outre, les divergences des soldes extérieurs peuvent rendre plus difficile la définition d'une position commune vis-à-vis des monnaies tierces, notamment du dollar ». Si seuls le Danemark et le Luxembourg présentent un excédent budgétaire, le déficit des autres pays se situe dans une fourchette très large, élevé en Italie, en

Belgique, aux Pays-Bas, faible en France et surtout au Royaume-Uni. Or, comme le souligne fort pertinemment le rapport, « un niveau excessif de la dette publique en % du PIB comporte aussi des inconvénients graves et fait peser des risques sur la cohésion monétaire. a) Elle contribue au maintien de taux d'intérêt réels élevés préjudiciables à l'investissement productif et à la poursuite d'une croissance soutenue. b) La part de la charge incompressible d'intérêt dans les dépenses publiques augmente et diminue les marges de manœuvre pour les restructurations indispensables en faveur des dépenses productives et les allègements d'impôts. c) La crédibilité des politiques de stabilité risque à terme de souffrir, ce qui tend encore à augmenter la prime de risque pesant sur les taux d'intérêt à long terme. Il est ainsi essentiel que les pays dont le déficit budgétaire reste excessif poursuivent des stratégies à moyen terme leur permettant de retrouver des positions budgétaires soutenables ».

En ce qui concerne l'évolution des soldes extérieurs, si la plupart des pays qui avaient au cours des dernières années des positions extérieures difficiles les ont améliorées, « une divergence importante apparaît entre les soldes extérieurs des pays participant au mécanisme de change du SME et les autres ; en outre, au sein même du SME, l'écart entre pays excédentaires et pays déficitaires s'accroît, l'excédent de l'Allemagne ne diminuant plus. Simultanément les déséquilibres intra-communautaires des balances commerciales se creusent ». Une telle situation ne doit toutefois pas être interprétée comme automatiquement fâcheuse : d'une part, l'équilibre extérieur d'un pays doit être apprécié globalement et non pas avec certains pays seulement — même s'il s'agit de plus de la moitié de ses échanges —, d'autre part, à l'intérieur d'une communauté hétérogène, où les pays ont des niveaux de développement nettement inégaux (le rapport des PIB par tête entre les extrêmes est

de 2,4), il est souhaitable qu'il y ait des mouvements de capitaux favorisant des investissements rééquilibrateurs. Comme le dit le rapport annuel : « L'existence à moyen terme de déséquilibres est pour partie le corollaire du processus de rattrapage des pays les plus pauvres dont le besoin et la capacité d'investissement sont relativement plus forts. Des déficits dans ces pays sont soutenables à moyen terme à condition que la détérioration du solde courant corresponde au plan interne à un renforcement des investissements productifs et aille de pair avec un financement extérieur sain. Tel est par exemple le cas pour l'Espagne et le Portugal où la détérioration des opérations courantes est allée de pair avec une forte reprise des investissements productifs financée par des importations de capitaux privés ».

Enfin, en ce qui concerne le chômage, on constate des écarts très marqués entre pays. Même si on exclut le cas, exceptionnel et non significatif, du Luxembourg, il demeure que les taux de chômage atteignent en 1988 20 % en Espagne et en Irlande et 15 % en Italie contre seulement (1) 8 en Allemagne et au Royaume-Uni.

B. Les disparités entre les principaux pays

Sur la base des chiffres et des commentaires du rapport annuel, on peut synthétiser comme suit la situation et les priorités des principaux pays membres de la Communauté :

1. La RFA est entrée dans une nouvelle phase de croissance économique. Dès le début de 1988, tous les indicateurs avancés se sont orientés nettement à la hausse. « Le redressement de l'activité observé en 1988 est attribuable tant à la demande intérieure, assistée par la politique économique (allègements fiscaux appliqués au début de l'année, programme pluriannuel spécial de financement des investissements des municipalités et politique monétaire relativement accommodante) qu'à une augmentation sensible des commandes étrangères soutenues par la reprise du climat des investissements dans les autres pays. Cette évolution s'est traduite à son tour par une forte expansion de l'investissement privé et des importations ». L'investissement — notamment de ses clients, mais aussi d'elle-même — a aussi joué un rôle décisif pour la reprise de l'économie allemande. Il ne faut toutefois pas trop compter sur les exportations pour soutenir durablement l'expansion et le dynamisme de la demande intérieure sera amené à jouer un rôle croissant ; à cela pourront contribuer la réforme fiscale par son volet de réduction de la pression fiscale et la politique monétaire si elle continue à évoluer avec une certaine souplesse, comme elle l'a fait au cours des dernières années, sans compromettre pour autant sa crédibilité à moyen terme. Le rapport suggère entre les lignes que, du fait d'un potentiel de croissance considérable, une certaine volonté de l'exploiter pourrait être bénéfique, et ajoute que « l'Allemagne pourrait fort opportunément montrer la voie en matière de réduction des aides et de rationalisation des régulations dans la perspective notamment de l'achèvement du marché intérieur (3).

2. La France a connu depuis quelques années un processus d'ajustement des structures productives et des comportements des acteurs : « Les marchés ont acquis une plus grande flexibilité ainsi qu'une plus grande liberté

(grâce surtout à la déréglementation en matière de prix). La situation financière des entreprises s'est redressée et la rentabilité des investissements s'est améliorée. Une politique budgétaire et monétaire axée essentiellement sur la stabilité de la monnaie et sur l'assainissement budgétaire a, par ailleurs, contribué de manière importante à la désinflation et, surtout, à une modération sensible des anticipations inflationnistes ». Certes les effets ne se sont fait sentir qu'après un certain délai, mais l'année 1988 a connu une nette amélioration, tant de la croissance que des investissements, ce qui permet à la Commission d'écrire que « l'économie française fait preuve de dynamisme accru » et que « les conditions d'une poursuite de l'expansion à un rythme relativement élevé en 1989 sont, dans l'ensemble, favorables ». Toutefois, le problème du chômage n'est en aucune manière atténué et un renforcement de la croissance est nécessaire, qui passe par une expansion des investissements.

Une variable cruciale est ici le taux d'intérêt à long terme, dont la valeur dépend évidemment du taux d'épargne, mais aussi des anticipations sur les modifications du taux de change : celles-ci ne peuvent se calmer « que si les marchés financiers et les agents économiques étaient davantage convaincus du caractère définitif et irrévocable de l'engagement d'assurer la stabilité du change entre le deutsche mark et le franc français. Un tel renforcement de la confiance en la stabilité du cadre macro-économique ne saurait résulter de la seule politique monétaire. L'orientation et la mise en œuvre de la politique budgétaire, le fonctionnement du marché du travail et la formation des salaires, auront à cet égard un rôle primordial à jouer ». Il s'ajoute que « l'élimination des restrictions sur les mouvements de capitaux qui résistent encore, récemment décidée par le Conseil, rend plus grand encore le besoin d'une politique budgétaire et d'une politique d'ajustement susceptibles d'alléger les tâches de la politique monétaire ».

3. Après une vingtaine d'années de déclin relatif — le taux de croissance du PIB ayant été de 3,1 % contre 4,8 pour la Communauté à 12 sur la période 1961/1973 et de 0,7 contre 2,0 pendant la période 1974/1981, le Royaume-Uni a amorcé une reprise très nette, avec un taux moyen de près de 3,5 depuis 1983 (contre 2,5 dans la Communauté). Le chômage se réduit même depuis le milieu de 1986 et les investissements des entreprises se sont fortement redressés ». « Ceci montre à l'évidence que les mesures d'ajustement structurel au Royaume-Uni ont porté leurs fruits ».

Euphorie complète ? Non, dans la mesure où un taux élevé d'utilisation des capacités a été atteint, rendant difficile l'amélioration de l'emploi et suscitant des risques de surchauffe, qui se traduisent déjà dans des taux d'inflation supérieurs à ceux de la Communauté et un fort accroissement du déficit extérieur. « La rigidité qui caractérise le processus de formation des prix, avec tout ce qu'il implique pour l'inflation et la compétitivité, demeure l'un des principaux problèmes auxquels est confrontée l'économie britannique ».

S'interrogeant sur la meilleure utilisation de la marge de manœuvre disponible en matière budgétaire, le rapport prône de « procéder avec prudence à l'application progressive des nouvelles réductions des taux de base de l'impôt sur le revenu que le gouvernement s'est engagé à opérer » et de maintenir « un excédent substantiel du budget du secteur public pendant plusieurs années pour éviter une expansion trop rapide de la consommation privée et juguler les pressions inflationnistes ». « Une telle

(3) Dans une interview accordée le 9 septembre 1988 à l'hebdomadaire *Wirtschaftswoche*, le directeur général du FMI demandait à la RFA de relancer la demande, faute de quoi l'économie mondiale serait sérieusement menacée en 1989.



politique budgétaire rigoureuse permettrait que la croissance monétaire puisse être limitée sans recourir à des taux d'intérêts très élevés, dont le maintien risquerait de nuire à l'investissement ».

4. *L'Italie* connaît depuis 1984 une certaine expansion, qui s'est accélérée en 1988. Jusqu'à maintenant, toutefois, « cette évolution n'a que faiblement profité à l'emploi en raison des efforts de rationalisation déployés par les entreprises pour sauvegarder la compétitivité des exportations et se préparer à affronter l'échéance du marché unique de 1992. Les facteurs démographiques ont, par conséquent, continué de pousser à la hausse le taux de chômage » et la désinflation, réelle, n'est pas encore achevée. Quant au déficit du budget public, il demeure très important, si bien que le poids de la dette publique continue à s'accroître et devient préoccupant. On continue à se trouver dans ce pays en face de multiples paradoxes (qui ont, à une époque, fait parler du miracle italien) : l'appareil productif se modernise et s'élargit, mais les équilibres macro-économiques demeurent fragiles ou insatisfaisants.

Notamment, « la dette publique, qui atteint, en 1988, près de 100 % du PIB, représente un facteur d'instabilité aussi bien en raison de son ampleur que de sa composition. En effet, la durée moyenne des titres est parmi les plus courtes des pays de la Communauté ; l'échéance de son renouvellement se concentre sur les deux prochaines années ; le service automatique de la dette atteindra cette année 8 % du PIB, sur un besoin de financement qui pourra probablement être limité à 11 % ». Et la Commission va jusqu'à écrire que « le succès d'un ancrage définitif à la Communauté dépend toutefois dans une très large mesure de la politique budgétaire et de l'application effective du plan de stabilisation à moyen terme que le gouvernement a présenté fin mai au Parlement. L'effort de contrôle du volume de la dette publique doit cependant être parallèle à l'amélioration de la qualité des services publics, qui conditionnent l'efficacité et la compétitivité de l'ensemble du système économique ».

5. Dans les trente dernières années, *l'Espagne* a connu une évolution assez contrastée ; la période 1961/1973 a connu une forte croissance du PIB, au rythme annuel de 7 % ; puis les années suivantes ont connu une quasi-stagnation (hausse du PIB de 1,8 % par an entre 1974 et 1985) accompagnée d'une forte inflation (15 % par an) et surtout du passage du taux de chômage de 2 à 22 %. Enfin, depuis 1985, l'Espagne est entrée à nouveau dans une phase d'expansion dynamique, sans toutefois que le chômage ait sensiblement diminué et avec encore un taux d'inflation supérieur à la moyenne communautaire. Selon le rapport, « ce regain de dynamisme est attribuable dans une large mesure aux effets bénéfiques sur le climat économique de l'adhésion à la Communauté ». « Le gouvernement espagnol s'est fixé comme objectif prioritaire d'insérer rapidement l'économie espagnole dans la coopération monétaire au sein du SME et de participer au plus tôt au processus de libération des mouvements de capitaux. Il est, dès lors, particulièrement important de maintenir l'économie espagnole sur la voie de la convergence avec la Communauté », de même que l'expansion des investissements productifs est cruciale pour assurer une croissance rapide créatrice d'emplois. « La poursuite du processus de désinflation, la maîtrise de l'évolution des coûts salariaux et la position concurrentielle constituent des éléments clefs de cette stratégie et rendent indispensable un ralentissement significatif de la hausse des salaires nominaux par tête ».

III. — Quelques aspects d'évolution à long terme

L'amélioration de la cohésion économique et sociale, qui figure maintenant explicitement dans l'Acte unique, est en fait à la fois un des objectifs fondamentaux d'une Communauté digne de ce nom et une condition sine qua non de la réalisation, à la date fixée, du marché unique. Cette cohésion revêt des aspects géographiques et sociaux.

A. L'atténuation des écarts géographiques

Il est intéressant de jeter un coup d'œil sur l'évolution des 30 dernières années, telle qu'elle figure au tableau 4.

Tableau 4
Évolution relative du PIB par tête
(en pouvoir d'achat) EUR 12 = 100

	1960	1975	1980	1988
B	96	103	104	100
DK	120	111	109	109
D	118	109	114	114
GR	39	57	58	53
E	59	80	74	75
F	102	111	112	108
IRL	62	63	65	62
I	91	98	102	103
L	137	120	117	125
NL	119	115	111	104
P	38	51	55	55
UK	128	106	101	107
EUR 12	100	100	100	100
EUR 4	52	71	68	67
EUR 8	110	106	107	108
Rapport $\frac{\text{EUR 4}}{\text{EUR 8}}$	0,41	0,63	0,60	0,60

On y observe deux évolutions très nettes :

— au cours des quinze premières années, le rapport des PIB par tête dans les 4 pays les moins riches et les 8 les plus riches a cru très fortement, passant de 0,41 à 0,63 (le rattrapage serait un peu moins spectaculaire si on excluait des 8 le Royaume-Uni, dont la situation relative n'a cessé de se détériorer au sein des 8) ;

— depuis 1974, la situation ne s'est plus améliorée (en fait, elle s'est légèrement détériorée jusqu'en 1985, pour se redresser légèrement depuis).

Deux enseignements se dégagent, le premier optimiste, compensé par la mise en garde du second :

- les situations ne sont pas figées et le resserrement des écarts peut être substantiel en des laps de temps assez courts,

- ce rapprochement est loin d'être automatique et garanti.

Si on extrapolait le rapprochement observé dans la première période, on pourrait espérer ramener à un niveau de l'ordre de 90 (par rapport à une moyenne communautaire de 100) le PIB par tête du groupe des 4 entre 2005 et 2010 (soit en moins d'une génération). Mais il faut agir pour cela.

Le doublement des Fonds structurels entre 1987 et 1993 décidé par le Conseil européen de février 1988 peut être un stimulant (4). Le déséquilibre actuel des balances commerciales intra-communautaires va également plutôt dans le bon sens, on l'a déjà signalé. Il faudra toutefois se demander très attentivement si la brutale libération des mouvements de capitaux, prévue pour le 1^{er} juillet 1990, va accélérer les mouvements de capitaux dans le sens favorable à la cohésion économique ; cela ne paraît pas garanti *a priori* et mériterait une étude approfondie.

B. La dimension sociale

Trois points sont évoqués dans le rapport.

L'un va de soi et ne suscite pas de désaccord, même si les actions tardent : c'est la nécessité d'un effort accru dans le domaine de la formation.

Le second est beaucoup plus délicat, qui concerne le progrès des conditions de vie et de travail, et la rédaction est, à juste titre, balancée. Poursuivre l'objectif d'une harmonisation dans le progrès (art. 118 A du traité), mais

(4) « Les Fonds structurels accrus et les instruments financiers pourraient représenter en Grèce, au Portugal et en Irlande 4-5 % ou même plus du PIB. En Espagne et en Italie, ils représenteraient un pourcentage plus faible du PIB national mais, concentrés sur les régions les plus pauvres, ils représenteraient un pourcentage similaire du PIB de ces régions ».

aussi veiller à « créer les conditions économiques qui susciteront une convergence vers le haut des standards sociaux. Un niveau de salaire réel moins élevé et une réglementation sociale moins coûteuse sont les avantages comparatifs qui permettront aux pays moins avancés de progresser plus vite » ; un équilibre délicat entre ces deux consignes reste à trouver (5).

Enfin le rôle, décisif, d'un meilleur dialogue social est à nouveau souligné ; on sait que c'est une des préoccupations majeures du président de la Commission qui, à Cologne le 23 septembre 1988, redisait encore : « il n'y a pas de progrès social sans réussite économique. Mais il n'y a pas non plus de prospérité économiques sans cohésion sociale ».

(5) Un autre problème social serait à évoquer, c'est celui de l'extension de la pauvreté. Selon la Commission, si on définit la pauvreté par référence à un revenu par unité de consommation inférieur à la moitié du revenu moyen dans l'État considéré, alors qu'il y avait au milieu des années 1970 environ 38 millions de pauvres, ce chiffre serait passé à 44 en 1985 (soit 14 % de la population totale). Cf. COM (88) 621 du 28 novembre 1988 : Rapport intérimaire sur l'action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté.



LA PROTECTION CONTRE LES IMPORTATIONS DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE : QUELQUES RECOMMANDATIONS POUR DES INITIATIVES PRIVÉES

Marco C.E.J. BRONCKERS *

Cet article donne un aperçu des moyens de protection commerciale dont la Communauté dispose. La question est notamment traitée : quel rôle un particulier, ressortissant d'un État membre de la CEE, peut jouer dans la mise en œuvre de ces mesures ?

Ne rentrent pas dans le cadre de cet article les moyens relatifs à des secteurs particuliers de l'industrie comme par exemple le transport maritime, l'acier, ou l'agriculture. D'autre part font l'objet de cette étude exclusivement les restrictions aux importations de marchandises. Par conséquent, cet exposé n'abordera pas les restrictions possibles concernant des services internationaux — par exemple — fournis par des banquiers ou des assureurs.

Avant d'examiner en détail les mesures de protection que la Communauté ou les États membres peuvent rendre à la requête d'un particulier contre les importations, il convient de signaler certaines des contraintes qui s'imposent à la Communauté en ce qui concerne le commerce international, et notamment, les règles prévues dans l'Accord général sur les tarifs et le commerce (ci-après : le GATT).

I. — Les disciplines du GATT

Tous les États membres de la CEE sont parties contractantes du GATT. Le GATT est une notion à double sens. D'une part, le GATT est un accord international négocié après la Deuxième Guerre mondiale et accepté par accession ou autrement par plus de cent pays. D'autre part, le GATT est une organisation internationale qui gère cet accord, c'est-à-dire, qui en surveille l'exécution correcte, et qui constitue, en outre, le cadre de négociations commerciales.

Le GATT, l'accord lui-même, ainsi qu'un nombre d'accords complémentaires, négociés sous ses auspices, ont été conçus en vue d'établir un commerce aussi libre que possible. Avec cet objectif en vue, les parties contractantes du GATT se sont mises d'accord sur quelques principes de base pour supprimer autant que possible les entraves au libre-échange, notamment les restrictions aux importations.

Le GATT, en tant qu'organisation, s'efforce de mettre en œuvre ces principes. Ainsi les parties contractantes du GATT sont en ce moment activement engagées dans un nouveau cycle de négociations commerciales : l'Uruguay Round. Quand elles se sont rencontrées à Punta del Este, au cours de l'automne de 1986, les parties contractantes se sont mises d'accord sur une déclaration de « Standstill » (1). Il s'agit d'une déclaration politique par laquelle les parties contractantes s'engagent à s'abstenir d'introduire de nouvelles mesures de protection.

Le particulier se demandera sans doute en quoi le GATT peut le concerner. La concurrence des importations l'inquiète, et il voudrait bien que la Communauté européenne, ou, le cas échéant, son gouvernement fasse quelque chose, par exemple en introduisant des restrictions aux importations. Dans ces cas-là le GATT revêt cepen-

(*) Dr. Bronckers est membre du Barreau de Rotterdam.

(1) Voir le texte de la Déclaration ministérielle de Punta del Este, GATT, 33^e Supp. Instruments de Base et Documents Divers (« IBDD ») 19, 22-23 (1987).

dant de l'importance pour le particulier. Ses chances de persuader l'administration sont beaucoup plus grandes s'il peut démontrer que les mesures qu'il veut qu'ils recommandent à leurs autorités, ne sont pas en contradiction avec les obligations résultant du GATT. Car s'il était question d'une infraction au GATT, ces autorités iraient au devant de difficultés politiques en cas de plainte formelle du pays exportateur dans le GATT, susceptible de conduire à une condamnation internationale par les pays membres du GATT (2). Une infraction au GATT comporte également le risque que les particuliers intéressés (exportateurs ou importateurs) mettront en cause juridiquement la mesure en question dans la Communauté ; bien que ce risque n'est pas très grand aussi longtemps que la Cour de justice des Communautés européennes continue à refuser « effet direct » à toutes les normes du GATT (3). *Par conséquent il est à conseiller, chaque fois que le particulier a le choix entre plusieurs solutions de politique commerciale, de retenir toujours celle qui donne lieu le moins possible à des controverses internationales.*

Supposons que le particulier décide de suivre ce conseil et qu'il essaye d'obtenir des mesures compatibles avec le GATT. A ce moment-là il doit se rendre compte que — dans les limites structurelles du GATT même — il y a des mesures qui sont plus sujettes à controverse que d'autres. Prenons un exemple : le particulier doit faire face à une augmentation rapide des importations du Japon. Au fur et à mesure ces importations lui font perdre une part considérable de son marché dans son propre pays et peut-être aussi ailleurs dans la Communauté. Son entreprise ne peut plus produire à plein rendement et il est obligé de licencier un nombre de ses employés. A l'origine du succès commercial immédiat du Japon sont les prix modiques. En effet, les Japonais vendent leurs produits à un prix beaucoup plus bas que le particulier en question peut le faire. Dans une telle situation, le GATT permet à un gouvernement de choisir entre deux voies d'action si ce dernier entend venir en aide à son industrie.

Mesures antidumping/antisubvention contre mesures de sauvegarde

S'il peut être établi que l'exportateur vend ses produits à l'exportation vers le marché communautaire à un prix moins élevé que celui auquel il vend ces mêmes produits sur son marché intérieur, en l'espèce le marché japonais, la Communauté a la faculté d'imposer des droits antidum-

ping (4). En outre, si l'exportateur bénéficie de subventions de la part de son gouvernement, particulièrement si ces subventions sont octroyées uniquement à l'exportation, les produits qu'il importe dans la Communauté pourraient être soumis à des droits compensateurs pour éliminer les effets préjudiciables des subventions à une industrie de la Communauté (5).

Il est concevable que la Communauté ait, dans ces cas-ci, en même temps la faculté d'imposer ce qu'on appelle des mesures de sauvegarde (6). C'est un autre nom pour des restrictions aux importations. Avant que la Communauté puisse imposer ces mesures-ci, il y a d'autres conditions à remplir mais il ne faut pas démontrer que les prix que les exportateurs japonais pratiquent à l'exportation vers le marché communautaire sont inférieurs aux prix qu'ils demandent sur le marché japonais, ou que l'exportateur japonais est subventionné par son gouvernement. Tant mieux, parce qu'il n'est pas toujours facile d'établir que ces deux prix diffèrent, ou de démontrer l'existence des subventions susceptibles de donner lieu à des droits compensateurs, sans parler des difficultés qu'il peut y avoir d'établir celles-ci avec précision.

La principale différence entre les mesures antidumping/antisubvention et les mesures de sauvegarde vient de l'objectif qu'elles poursuivent. Le GATT considère le dumping ou les subventions, pour autant qu'ils causent un préjudice, comme une forme de concurrence « déloyale » et permet aux parties contractantes de les combattre. Par contre, les mesures de sauvegarde visent des importations qui sont considérées comme « loyales » (c'est-à-dire, on ne peut rien reprocher aux prix modiques), mais qui néanmoins causent un préjudice à l'industrie du pays importateur.

Alors, si le particulier avait le choix, que voudrait-il que son gouvernement fasse ?

S'il peut démontrer qu'il s'agit vraiment de dumping ou de subventions, il est préférable qu'il essaye d'obtenir des mesures antidumping/antisubvention et de ne pas s'occuper de mesures de sauvegarde. Dans ce contexte, il est important de souligner que les mesures de sauvegarde, dans l'ensemble, sont davantage sujettes à controverse internationale que les mesures antidumping/antisubvention. Les mesures de sauvegarde portent les stigmates d'un protectionnisme non déguisé en essayant de restreindre le « commerce loyal ». Il n'est pas difficile à concevoir que ces restrictions au « commerce loyal » sont fondamentalement incompatibles avec la liberté du commerce international. Bien qu'elles puissent être légitimes, des mesures de sauvegarde ne sont jamais populaires.

D'autre part, un gouvernement aura beaucoup moins de difficultés à faire accepter au niveau international des restrictions qui s'attaquent au commerce « déloyal » proprement dit, tout simplement parce que ces restrictions ne sont pas à première vue « protectionnistes ». Il est donc plus difficile de les attaquer comme telles. Par exem-

(2) Voir, par ex., Articles XXII et XXIII GATT. Sur le règlement des différends dans le GATT voir McGovern, *International Trade Regulation*, 32-44 (2^e éd. 1986). L'attitude de la Communauté à l'égard de ce règlement est analysée par Bourgeois, « Les relations extérieures de la Communauté européenne et la règle de droit : quelques réflexions dans *Du droit international au droit de l'intégration* — Liber Amicorum Pierre Pescatore 59, 66-74 (1987).

(3) En bref, le manque d'« effet direct » signifie que des particuliers ne peuvent pas faire appel aux normes du GATT quand ils mettent en cause des mesures nationales ou communautaires devant le juge national et, par la procédure préjudicielle de l'article 177 traité CEE, devant la Cour de justice. Reste à répondre à la question si les particuliers peuvent faire appel aux normes du GATT quand ils mettent en cause des mesures communautaires (et non pas : nationales) directement devant la Cour de justice suivant la procédure de l'article 173 traité CEE.

Pour une analyse détaillée de la jurisprudence de GATT de la part de la Cour de justice voir les contributions de Ehlermann, Everling, Hilf, Maresceau, Pescatore et Petersmann dans *The European Community and GATT* (1986) ; Bourgeois, *Supra* note 2, pp. 63-66 ; Bronckers, « A Legal Analysis of Protectionist Measures Affecting Japanese Imports into the European Community » dans *Protectionism and the European Community*, 57, pp. 105-111 (2^e éd. 1987).

(4) Voir Art. VI GATT (1947) ; art. 1 Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général, GATT, 26^e supp. IBDD 188 (1979).

(5) Voir Art. VI et XVI GATT (1947) ; art. 1 Accord relatif à l'interprétation et l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'accord général, GATT, 26^e supp. IBDD (1979).

(6) Voir art. XIX GATT.



ple, il est fort improbable qu'elles soient contraire au « Stand-Still » auquel la Communauté s'est engagée à Punta del Este.

La différence entre commerce « loyal » et commerce « déloyal » est une donnée fondamentale de la politique commerciale. Cela concerne non seulement le choix entre des mesures antidumping/antisubvention d'une part et des mesures de sauvegarde d'autre part, mais revêt également de l'importance dans toutes les circonstances où le particulier souhaiterait que la CEE ou un des États membres impose des restrictions au commerce pour protéger ses intérêts.

En premier lieu donc, il est conseillé d'adopter cette ligne de conduite qui est la moins sujette à controverse internationale. En second lieu, il est à recommander au particulier — *dans ses démarches auprès de l'administration* — *d'essayer toujours de faire valoir l'élément de déloyauté dans les importations qu'il entend voir limiter dans la Communauté.*

Ainsi, retournant au cas hypothétique, c'est-à-dire la menace des exportations japonaises, si le particulier ne peut pas démontrer qu'il s'agit de dumping et s'il est ainsi obligé de suivre la voie des mesures de sauvegarde, il vaut néanmoins la peine de mettre en valeur tous les éléments de « déloyauté » à propos des importations qui portent atteinte à ses intérêts. Par exemple, sa demande de mesures de sauvegarde suscitera beaucoup plus d'intérêt politique s'il peut indiquer que pour lui il est très difficile, pour ne pas dire impossible, d'exporter ses propres produits au Japon en raison de restrictions qui protègent le marché intérieur de ses concurrents japonais.

Voilà donc quelques aspects internationaux. Il convient également de tenir compte des aspects liés au Traité instituant la Communauté économique européenne.

II. — Qui peut offrir protection contre les importations dans la Communauté européenne ?

S'agissant de « politique commerciale » il est important que le particulier sache que la Communauté est exclusivement compétente en la matière (7). Cela veut dire que, si le particulier veut que des mesures de protection, c'est-à-dire des restrictions d'importation, soient prises pour le protéger contre des importations, le gouvernement de son État membre n'a probablement plus la compétence d'agir indépendamment à la suite d'une telle requête. En principe, la décision est prise par la Communauté européenne et c'est à celle-ci que le particulier devrait s'adresser. Ceci dit, il ne faut quand même pas surestimer les pouvoirs de la Communauté. En fait, pour protéger le particulier contre des importations qui portent atteinte aux intérêts de celui-ci, les États membres peuvent très bien jouer un rôle assez important.

(7) Voir art. 113 traité CEE et l'arrêt *Donckerwolcke v. Procureur de la République* (41/76), Rec. 1976, p. 1921 (motif 32).

Compétences autonomes des États membres

Les États membres disposent encore de différents moyens pour limiter les importations dans leur propre territoire. Ceci est un reflet du fait que la politique commerciale de la Communauté est toujours inachevée.

Tout d'abord les États membres ont été habilités à maintenir un certain nombre de restrictions quantitatives à l'égard d'importations de pays tiers. Ils disposent d'une certaine liberté pour augmenter ou pour diminuer les contingents (8).

En second lieu, un État membre peut imposer de nouvelles restrictions comme mesure de sauvegarde temporaire, quand une mesure pareille peut être prise conformément à un accord commercial bilatéral de l'État membre avec un pays tiers (9). La Communauté a permis aux États membres dans un nombre de cas de maintenir leurs accords commerciaux en vigueur avec des pays tiers (en soi une dérogation à l'uniformité de la politique commerciale communautaire), et quelques-uns de ces accords contiennent une clause de sauvegarde. Il s'agit notamment des accords conclus par le Benelux, la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni avec le Japon.

En troisième lieu, un État membre peut toujours imposer des restrictions pour protéger l'ordre public (la santé publique, la sécurité, etc. mais aussi la protection de la propriété intellectuelle) (10).

Un point délicat est la question si oui ou non les États membres peuvent introduire des mesures qui ont un effet équivalent à des restrictions quantitatives. Des formalités de douane par exemple pourraient bien ralentir l'importation de produits de pays tiers, et jusqu'à présent les autorités communautaires ne paraissent pas s'être opposées avec vigueur à de telles restrictions. (Un cas exemplaire est celui de la restriction de la France sur l'importation de magnétoscopes appliquée depuis la fin de 1982. Le dédouanement au lieu d'être fait à la frontière, devait avoir lieu dans une petite ville au milieu de la France : Poitiers. En plus, seulement deux douaniers étaient désignés pour dédouaner des centaines de milliers de magnétoscopes). Il convient de noter que le régime commun applicable aux importations établit le principe que les importations dans la Communauté ne seront pas soumises à des restrictions quantitatives, mais ne mentionne pas les restrictions qui ont un effet équivalent à des pareilles restrictions (11).

Compétences limitées de la Communauté

En outre, il faut être conscient du fait que la Communauté n'a jusqu'à présent exercé ses compétences en ce qui concerne la politique commerciale que par la mise en œuvre des instruments « classiques », particulièrement des mesures applicables à la frontière. La Communauté n'institue que rarement d'autres mesures pour venir en aide à l'industrie européenne à s'adapter à la concurrence

(8) Art. 1 (2), troisième tiret, du Règlement n° 288/82, JO 1982, L 35/1, amendé par Règlement n° 1243/86, JO 1986, L 113/1.

(9) Art. 17 (1) (b) du règl. 288/82. Notez que l'autre moyen pour une action indépendante par un État membre, mentionné au paragraphe (1) (a) de cet article, n'est plus en vigueur depuis le 31 décembre 1987. Voir art. 17 (5), deuxième tiret, du Règl. 288/82.

(10) Art. 21 du Règl. 288/82, amendé par Règl. 1243/86.

(11) Voir art. 1 (2) Règl. 288/82.

internationale croissante. Ainsi le budget de la Communauté n'offre que des moyens limités pour prendre des mesures d'appui en faveur de producteurs communautaires, qui subissent des dommages suite à la concurrence de l'étranger. De plus, une compétence spécifique pour prendre des mesures d'accompagnement en liaison avec des mesures de politique commerciale fait défaut à la Communauté. Ceci a été considéré comme une lacune importante (12).

Par conséquent, les problèmes que causent des importations à un particulier seront peut-être résolus plus facilement s'il peut persuader son gouvernement de lui accorder des subventions, par exemple, pour rationaliser ou restructurer sa propre production afin d'améliorer sa position concurrentielle vis-à-vis de la concurrence extérieure. (Il faut bien sûr aussi être conscient du fait que, si ces subventions améliorent en même temps la position concurrentielle vis-à-vis des autres producteurs de la Communauté, il se peut qu'elles violent une autre disposition du traité CEE (13)).

Bref, il est vrai que, en vertu du traité CEE, la compétence en matière de politique commerciale a été transférée à la Communauté européenne. Cependant, *avant d'aller présenter son cas à la Communauté européenne, le particulier devrait examiner si son gouvernement n'est pas à même de résoudre son problème plus efficacement. Ceci pourrait être le cas, surtout si les importations d'un pays tiers affectent uniquement le marché d'un particulier dans son propre pays et non le marché de ce particulier dans d'autres États membres.*

III. — La pratique de la politique commerciale communautaire

Supposons qu'après mûre réflexion le particulier ait décidé que le problème des importations auquel il fait face doit être résolu au niveau de la Communauté. En général on peut dire que les rouages de la politique commerciale de la Communauté à Bruxelles opèrent comme suit. La plupart du temps la commission des Communautés européennes prend l'initiative. La Commission discute ses idées avec les États membres au sein d'un comité : le « Comité de l'art. 113 » (14). Puis la Commission peut soumettre des propositions au conseil des ministres qui fait fonction de législateur de la CEE. Le traité prévoit que le Conseil décide à la majorité qualifiée (15). En fait, ces décisions ont été souvent prises par consensus, quoique à la suite de l'Acte unique cela soit susceptible de changer.

Il s'agit d'un processus assez lourd. La Commission met du temps pour préparer une proposition ; puis le Conseil met encore plus longtemps pour prendre une décision (16). Si toutes les décisions concernant la politique commerciale devaient être prises de cette façon et conformément à cette procédure, peu de problèmes seraient effectivement résolus.

Pour cette raison, il est important, aussi pour l'industrie, qu'il y a certains instruments de la politique commerciale « prêt à porter ». Le règlement antidumping/antisubvention (17) en est un parfait exemple, mais il y en a d'autres, qui seront évoquées ci-après. Souvent, certaines décisions relatives à l'application de cet instrument, doivent être prises dans des délais imposés par le Conseil ; de plus, souvent également, la Commission — habilitée à cet effet par le Conseil — prend des décisions provisoires. Le résultat est facile à deviner : le temps nécessaire pour aboutir à une décision est beaucoup plus court et — ce qui est plus important encore — souvent cette décision répond parfaitement aux besoins. Il va donc sans dire que ces instruments, c'est-à-dire ces procédures de la politique commerciale sont indispensables puisqu'ils rendent le système beaucoup plus efficace. Néanmoins, il faut ajouter que ceci ne vaut pas pour la politique commerciale en général.

Le problème auquel le particulier fait face peut ne pas être, ou seulement incomplètement, couvert par un règlement de la Communauté. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de solution. Cela veut dire que le particulier devra probablement passer par un processus assez long et compliqué pour obtenir une solution qui sera basée sur une décision *ad hoc* en vertu de l'article 113 du traité CEE — la disposition principale concernant la politique commerciale — ou quelque autre disposition du traité CEE.

Dans ce cas, il faut que le particulier élabore une stratégie complètement nouvelle pour pouvoir aborder ce problème. Il est donc recommandé *que le particulier vérifie si oui ou non son problème entre dans le cadre d'un règlement de la Communauté concernant la politique commerciale ; si tel n'est pas le cas, il doit considérer d'autres solutions que la Communauté peut adopter dans des conditions ad hoc.*

Ceci dit, à présent il y a trois règlements principaux : (i) le régime commun applicable aux importations de « pays à économie de marché », (ii) le règlement relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping ou de subvention de la part de pays tiers, et (iii) le soi-disant « nouvel instrument de la politique commerciale » concernant les pratiques commerciales illicites de pays tiers (18). Lors de l'examen de ces trois instru-

(12) Voir Bourgeois, « The Common Commercial Policy : Scope and Nature of the Power's » in *Protectionism and the European Community* 1, p. 13 (2^e ed., 1987).

(13) Voir art. 92 et seq. traité CEE.

(14) Art. 113 (3) traité CEE fait référence à ce comité.

(15) Quand les membres du Conseil votent sur cette base, les États membres différents ont un nombre différent de votes. 76 votes en total peuvent être exprimés, dont 54 votes doivent être en faveur des propositions. Les États membres ont le nombre de votes suivant :

la France — 10, l'Allemagne — 10, l'Italie — 10, le Royaume-Uni — 10, l'Espagne — 8, la Belgique — 5, la Grèce — 5, les Pays-Bas — 5, le Portugal — 5, le Danemark — 3, l'Irlande — 3, le Luxembourg — 2 (C'est ce qui s'appelle la majorité qualifiée).

(16) En fait, ce processus est devenu encore plus compliqué, en vertu de l'Acte unique qui prévoit une participation plus active du Parlement européen. Voir article 149 (nouveau) traité CEE.

(17) Règlement n° 2423/88, JO 1988, L 209/1, qui a remplacé récemment le Règlement n° 2176/84, JO 1984, L 201/1.

(18) Un autre règlement récent concerne l'importation des produits de contrefaçon, Règlement n° 3842/86, JO 1986, L 357/1. Ce règlement a été adopté en décembre 1986 et offre des remèdes pour protéger l'industrie communautaire contre l'importation des produits de contrefaçon. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1988, le règlement permet à l'industrie communautaire de demander l'intervention des autorités douanières de chaque État membre pour combattre l'importation dans la CEE des produits de contrefaçon des pays tiers. Chaque État membre a une certaine liberté d'action pour appliquer ce règlement et pour désigner une autorité compétente pour traiter des requêtes de l'industrie pour l'importation des produits de contrefaçon.



ments une indication succincte sera donnée de la marge d'appréciation dont le Conseil et la Commission disposent pour l'application de ceux-ci.

Le régime commun applicable aux importations (19)

Sous ce régime les pays tiers, à économie de marché peuvent importer leurs produits industriels sans contrainte quantitative dans la Communauté. (Dans beaucoup de cas l'importation sera encore bien sujette à un droit à l'importation en vertu du tarif douanier de la Communauté (20).) En même temps ce règlement contient en annexe une liste assez longue de produits qui sont exclus de ce régime : les États membres peuvent unilatéralement limiter la quantité de ces importations. A ce point la Communauté n'est pas encore parvenue à s'entendre soit pour libéraliser l'importation de ces produits soit pour les soumettre à des limitations qui valent pour l'ensemble de la Communauté (bien souvent la Communauté ne peut se mettre d'accord sur le fait si oui ou non l'importation de certains produits doit être limitée : par exemple en ce qui concerne les automobiles).

Le règlement instaure également la procédure de sauvegarde de la Communauté (21). Ainsi, comme indiqué ci-dessus, le GATT permet aux parties contractantes d'imposer des restrictions aux importations qui, même dans des conditions de commerce « loyal », peuvent causer un préjudice à l'industrie du pays importateur. Le régime commun des importations prévoit comment la Communauté utilise cette faculté.

Si les autorités de la Communauté sont d'avis que des mesures de sauvegarde sont nécessaires, elles peuvent sans plus limiter la quantité des importations ou — comme mesure intermédiaire — elles peuvent les mettre sous surveillance tout en les admettant toujours sans restrictions. La procédure qui peut provoquer une de ces deux mesures est le résultat des renseignements sur l'évolution des importations que fournissent un ou plusieurs États membres à la Commission.

Ceci le distingue clairement du règlement antidumping/antisubvention, discuté ci-après. Conformément à ce dernier règlement une industrie quelconque de la Communauté peut s'adresser directement à la Commission et demander que des mesures appropriées soient prises. Il n'en va pas de même pour des mesures de sauvegarde. Ceci est peut-être le reflet du caractère plus politique de ces mesures : au niveau international de telles mesures sont plus sujettes à controverse.

Quelle qu'en soit la raison, il est bien regrettable que l'industrie communautaire n'ait pas le droit de demander directement des mesures de sauvegarde. Cela veut dire que de nouveau il leur faut passer par une autre voie de persuasion politique, c'est-à-dire par les autorités nationales, avant que la Commission n'apprenne qu'il y a un problème. Et ceci, pour le moins, retarde les choses.

C'est après, et seulement après, que la Commission ait décidé d'ouvrir une enquête concernant la demande de

mesures de sauvegarde soumise par un État membre, qu'un particulier a la possibilité de faire valoir son point de vue (22). La Commission ouvre une telle enquête si elle ne voit pas de raisons immédiates pour imposer des restrictions mais si, en même temps, elle veut quand même examiner la possibilité de le faire. C'est ainsi que récemment la Commission a décidé d'ouvrir, sur la demande des autorités espagnoles et italiennes, une enquête concernant des importations en Espagne et en Italie de fermetures-éclair originaires de Taiwan (23).

La procédure est la suivante : d'abord la Commission examine les faits, puis elle entend les parties intéressées qui ont demandé à être entendues. Si le Conseil conclut, après une telle enquête de la Commission et sur proposition de celle-ci, qu'il y a vraiment un préjudice important, il se peut que des restrictions soient imposées. Cependant, il n'est pas du tout tenu de le faire. Même si le Conseil conclut qu'il y a un préjudice important causé à une industrie communautaire, il décide discrétionnairement d'imposer des mesures de sauvegarde (24).

A cet égard la Commission a plus ou moins le même pouvoir. Une fois qu'un État membre a demandé des mesures de sauvegarde, la Commission elle-même peut imposer des mesures, après avoir effectué, le cas échéant, une enquête, s'il y a un préjudice important, et si l'intérêt de la Communauté exige une intervention d'urgence. Ainsi la Commission prit la décision, à l'issue de l'enquête citée ci-dessus au sujet de fermetures-éclair, de soumettre l'importation de ces produits de Taiwan à des restrictions quantitatives pour la durée d'une année (25). Chaque État membre a le droit d'interjeter appel contre une mesure de la Commission auprès du Conseil. Si aucun des États membres n'exerce de droit, la décision de la Commission demeure valable. Si un ou plusieurs États membres renvoient la décision de la Commission au Conseil, le Conseil peut confirmer, modifier ou annuler la mesure dans un délai de trois mois. Si, pour une raison ou une autre, le Conseil n'a rien décidé dans ce délai, la décision de la Commission cesse automatiquement d'être applicable à la fin de ce délai (26).

L'existence de ces relations entre la Commission et les États membres amène à un autre conseil : il est vrai que la Commission exerce beaucoup d'influence en matière de politique commerciale, mais le Conseil (c'est-à-dire les États membres) a, toutefois, le dernier mot. En conséquence, *le particulier qui essaie d'obtenir des mesures de la politique commerciale au niveau de la Communauté, ne doit jamais s'adresser uniquement à la Commission. Il essaiera d'apprendre comment les autres États membres réagissent à son problème, il cherchera l'appui et — le cas échéant, s'il discerne quelque opposition — essaiera de gagner les représentants de ces États membres à son point de vue.*

(19) Règl. 288/82, *Supra*, note 8.

(20) Les barèmes du Tarif douanier communautaire actuellement en vigueur ont été publiés au JO 1987, L 256/1.

(21) Art. 15 *et. seq.* Règl. 288/82.

(22) Voir art. 6 (4) Règl. 288/82.

(23) JO 1987, C 123/3.

(24) Voir art. 16 Règl. 288/82.

(25) JO 1987, L 353/11.

(26) Voir art. 15 Règl. 288/82. Ainsi l'Allemagne a contesté récemment une restriction mise en œuvre par la Commission au début du mois de mars 1988 contre l'importation de souliers en Italie venant de Taiwan et de Corée du Sud. JO 1988, L 54/59. Le Conseil a toutefois confirmé cette mesure de sauvegarde de la Commission. JO 1988, L 155/1.

Le particulier ne dispose lui-même d'aucun droit d'agir auprès de la Commission aux fins d'une mesure de sauvegarde. Le gouvernement de l'État membre est là pour défendre les intérêts du particulier et il incombe au particulier de convaincre l'administration nationale du bien-fondé de sa demande. Mais indépendamment de ceci, le particulier peut faire beaucoup lui-même, bien qu'en consultation avec son administration nationale. Après tout, c'est lui qui connaît les faits, c'est lui qui subit le préjudice.

Pour conclure, il convient d'observer que les autorités communautaires n'ont jusqu'à présent procédé que rarement à des restrictions d'importation en vertu de la clause de sauvegarde du régime commun aux importations. Ceci s'explique partiellement par les difficultés surgies lors de l'application de la clause sauvegarde du GATT (27), qui se font ressentir également lors du recours à la clause de sauvegarde communautaire vis-à-vis des parties du GATT. (A ce sujet il est significatif que la mesure récente de sauvegarde, décrite ci-dessus, a été prise au détriment de Taiwan, qui précisément ne fait pas partie du GATT). Ces difficultés se rapportent surtout aux obligations résultant du GATT selon lequel, d'une part des mesures de sauvegarde ne peuvent formellement pas discriminer entre des produits importés en fonction du pays de provenance, et d'autre part le pays importateur doit offrir une compensation aux pays, dont les exportations sont restreintes par une mesure de sauvegarde. Abstraction faite de ceci, la clause de sauvegarde du GATT laisse une large mesure d'appréciation aux pays importateurs, notamment pour la réponse à la question centrale si le dommage, subi par une industrie intérieure suite à la concurrence d'importation, est tellement grave qu'une mesure de sauvegarde soit justifiée. Il est apparu difficile pour le GATT de mettre en cause après coup l'appréciation par un pays importateur du préjudice que celui-ci estime avoir subi (28).

Jusqu'à présent la Cour de justice des Communautés européennes ne s'est pas encore prononcée sur l'application de la clause de sauvegarde dans le régime commun applicable aux importations (des produits industriels). La Cour s'est bien prononcée sur des appels contre des mesures de sauvegarde prises en vertu de dispositions appliquées aux organisations du marché agricole, qui sont quasi conformes à la clause traitée ici. Dans ces recours, la Cour s'est déferée au jugement des autorités communautaires et a maintenu les mesures en litige (29). Il ne

sera pas aisé notamment pour des requérants particuliers (exportateurs et importateurs) de faire contrôler quant au fond par la Cour une mesure de sauvegarde, entre autres vu la large marge d'appréciation dont le Conseil et la Commission disposent, non seulement au titre du GATT mais également en vertu du règlement communautaire (30).

C'est pourquoi un particulier qui obtient une mesure de sauvegarde communautaire semble avoir peu à craindre pour le moment d'un contrôle judiciaire (pour autant du moins que la mesure soit prise d'une façon procédurale correcte et ensuite, conformément à l'article 190 du traité CEE, motivée adéquatement).

Le règlement antidumping/antisubvention (31)

Ce règlement met en œuvre les normes du GATT concernant des mesures antidumping et antisubvention. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, des particuliers, représentant une industrie communautaire, peuvent en vertu de ce règlement porter plainte auprès de la Commission au sujet d'une importation à prix dumping ou subventionnée sur le marché de la Communauté, qui leur cause de dommage. Il appartient au Conseil de décider, sur proposition de la Commission, si oui ou non des droits antidumping ou antisubvention seront perçus. Au cours de son enquête la Commission peut toutefois déjà imposer des droits provisoires. Il est aussi possible que les exportateurs en question ou le pays qui accorde des subventions s'engagent au cours de l'enquête vis-à-vis de la Commission à suspendre leurs activités préjudiciables pour le Marché commun. Si la Commission, avec l'accord des États membres, accepte un tel engagement, des droits ne sont pas imposés.

Quand le Conseil ou la Commission imposent des droits antidumping ou antisubvention, ceux-ci sont perçus aux frontières extérieures de la Communauté. Autrement dit, ils constituent un impôt supplémentaire à l'importation, en sus du droit d'importation applicable en vertu du tarif douanier communautaire.

Récemment le Conseil a étendu le champ d'application du règlement en question, à des mesures destinées à éviter que les droits antidumping soient contournés. Il est arrivé que des exportateurs de produits, frappés par des droits antidumping dans la Communauté, exportent ceux-ci ensuite vers la Communauté en pièces détachées. Celles-ci, qui elles-mêmes n'étaient pas soumises aux droits antidumping, étaient assemblées par la suite comme produit fini par une entreprise dans la Communauté, liée à l'exportateur. Ces produits, ainsi assemblés, échappaient à la mesure antidumping en vigueur, celle-ci ne visant que les exportations de produits finis. En vertu d'un amendement récent du règlement antidumping le Conseil peut, à la demande d'un particulier, décider de soumettre également

(27) Voir Bronckers, *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations* 1-110 (1985). Pour une conception divergente voir Petersmann, « Economic Legal and Political Functions of the Principle of Non-Discrimination », 9, *World Economy*, pp. 113-121 (1986).

(28) Dans l'histoire du GATT la justification d'une mesure de sauvegarde n'a été contestée qu'une fois formellement, au début des années 50. La plainte de la Tchécoslovaquie concernant une mesure de sauvegarde des États-Unis sur l'importation de fourrure de chapeliers fut rejetée. La majorité du comité, étudiant la mesure, était d'avis d'un côté, que la partie demanderesse (I) devait démontrer que le dommage subi par le pays importateur était insuffisant pour justifier une mesure de sauvegarde et, d'autre part, qu'une estimation de dommage contenait un élément considérablement subjectif. Voir le « Rapport sur la révocation par les États-Unis d'une concession tarifaire sous l'article XIX considérant 30 (GATT, October 1951).

(29) Voir, p. ex., les arrêts *Edeka Zentrale AG v. l'Allemagne* (245/81) Rec. 1982, p. 2745 ; *Faust v. Commission* (52/81) Rec. 1982, p. 3745. Toutefois il est à remarquer que récemment, dans un référé, la Cour a suspendu partiellement l'application d'une mesure de sauvegarde dans le secteur agricole. *Sofrimport v. Commission* (152/88R), arrêt du 10 juin 1988, non encore publié. Au cas d'un arrêt sur le fond, dans une procédure qui est à présent pendant, alors les motifs sur lesquelles la Cour juge définitivement de la validité de la mesure en litige, peuvent être d'intérêt également pour l'application de la clause de sauvegarde dans le régime commun d'importation.

(30) Voir, p. ex., l'arrêt *Fediol v. Commission* (191/82), Rec. 1983, p. 2913, (motif 29). La Cour a considéré dans un cas concernant un refus de la Commission d'ouvrir une enquête sur l'importation prétendument subventionnée, que le contrôle judiciaire doit être approprié à la nature des pouvoirs réservés. Autrement dit, là où les autorités communautaires disposent d'une vaste marge d'appréciation, la portée du contrôle judiciaire diminue à l'avenant.

(31) Règl. 2423/88, *Supra*, note 17.



un produit ainsi assemblé dans la Communauté, à un droit antidumping (32).

Pour le particulier, qui cherche à se protéger contre des importations, le règlement antidumping/antisubvention a certains attraits. C'est un instrument, dont il peut en quelque sorte se servir lui-même, sans être, du moins dans la phase initiale, tributaire d'une action de son propre État membre (quand les États membres doivent s'exprimer sur un engagement, offert par les exportateurs, ou quand le Conseil doit prendre une décision concernant des droits antidumping définitifs, il est important que le demandeur se concertent étroitement avec son propre gouvernement, et peut-être également avec d'autres États membres). La procédure est appliquée fréquemment, et aussi dès lors bien développée. La Commission est ainsi à même de faire face aisément aux particularités de chaque cas spécifique. Cela vaut particulièrement pour les plaintes antidumping, car jusqu'à présent la Commission n'a été saisie que de peu de plaintes antisubvention (33).

Il est important également que le cadre international du GATT laisse beaucoup de liberté à la Communauté (et aux autres parties contractantes) pour prendre des mesures antidumping et antisubvention qui lui conviennent. Ainsi, les normes du GATT au sujet du calcul de la marge dumping (et notamment au sujet de l'établissement du prix pratiqué sur le marché intérieur et du prix à l'exportation, et les ajustements à appliquer pour la comparaison de ces prix) sont peu élaborées. D'autre part le GATT permet à la Communauté de se servir d'une notion large de subvention, si celle-ci voulait s'opposer à l'importation de produits bénéficiant de mesures gouvernementales dans le pays exportateur ou producteur. On peut constater également que le GATT a des difficultés à vérifier après coup la constatation d'un pays importateur comme la Communauté, que des importations dumping ou subventionnées causent un préjudice à une industrie intérieure (34).

Depuis 1979 la Cour de justice européenne a dû statuer sur un nombre croissant de recours dirigés contre des mesures antisubvention mais surtout antidumping de la Communauté. Bien que les recours aient porté également

sur des questions de fond, la Cour s'est surtout attachée à des questions de procédure et de motivation. Ce n'est que récemment que la Cour s'est exprimée sur le fond des mesures antisubvention. Elle a suivi les interprétations retenues par la Commission, et a rejeté la plainte d'une fédération d'industries communautaires qui avait fait valoir que ces interprétations de la notion « subvention » étaient trop restrictives (35). Des questions de fond relatives à des mesures antidumping ont été abordées pour la première fois de front dans une série d'arrêts de 1987 (36). Dans ces cas aussi la Cour s'est ralliée aux positions de la Commission. La réticence de la Cour à prendre des positions divergentes de celles de la Commission dans ces procédures de la politique commerciale est à noter. Ainsi la Cour laisse assez de latitude aux autorités communautaires quant aux questions techniques, mais souvent décisives pour le résultat d'une enquête antidumping, comme les choix méthodologiques faits par le Conseil et la Commission pour le calcul du prix du marché intérieur et du prix à l'exportation de l'exportateur accusé de dumping (37).

Ici aussi il est à remarquer par conséquent qu'un particulier, ayant su provoquer notamment une mesure antidumping, semble, pour le moment, avoir relativement peu à craindre d'un contrôle judiciaire (pour autant que la mesure soit prise correctement du point de vue de la procédure et ensuite, conformément à l'article 190 du traité CEE, motivée adéquatement). Cela pourrait changer si et pour autant que le « Tribunal de première instance » se voyait attribuer compétence également en matière antidumping et antisubvention. Pour le moment ce tribunal n'aura qu'une juridiction limitée aux affaires concernant la concurrence, l'acier et les fonctionnaires. Le Tribunal de première instance aura à connaître des questions de fait et de droit. L'appel des jugements de celui-ci devant la Cour de justice sera limité à des questions de droit. D'après ce qu'on prévoit le tribunal soumettrait les mesu-

(32) Voir art. 10 Règl. 2423/88. Cette disposition a été introduite dans le régime antidumping par Règl. n° 1761/87, JO 1987, L 167/9. Pour une analyse détaillée de ce problème voir Bierwagen & Hailbronner, « Input, Downstream, Upstream, Secondary, Diversionary and Components or Subassembly Dumping », 22, *Journal of World Trade Law*, p. 27 (1988).

Il est à noter que la Japon a récemment porté plainte auprès du GATT contre ce règlement et son application. Voir la première page du *Financial Times* du 20 juillet 1988.

(33) Pour un exemple récent d'une procédure antisubvention introduite par la Commission voir JO 1988, C 147/4 (concernant les importations de petits roulements à billes de Thaïlande).

(34) Aucune mesure antisubvention n'était jamais mise en cause formellement sous le régime original du GATT. Seulement trois mesures antisubvention étaient mises en cause sous le Code GATT sur les subventions et droits compensateurs, datant de 1979 (voir, *Supra*, note 5). Deux des trois cas se rapportaient à la question procédurale de la recevabilité de l'industrie intérieure demanderesse dans le pays importateur. Les jugements du GATT à ce sujet paraissent tellement controversables, qu'ils n'ont pas encore été acceptés. Voir la plainte de la CEE contre les États-Unis au sujet d'importations de vin, GATT Doc. SCM/71 (1986) ; la plainte de la CEE contre le Canada concernant les importations de la viande bovine, GATT Doc. SCM/85 (1987). Dans un seul cas la notion de subventions, comme interprétée par le pays importateur, était en litige, et cela seulement indirectement. Toutefois cette affaire a été réglée à l'amiable avant que le GATT ne s'exprime. Voir la plainte du Canada contre les États-Unis concernant l'importation de bois de construction résineux, GATT Doc. SCM/83 (1987).

Il n'y a qu'une mesure antidumping qui ait jamais été contestée formellement sous le régime de l'accord original. Dans cette affaire le GATT a estimé, remarquablement, que le pays importateur avait déterminé injustement que son industrie intérieure avait subi de dommage par l'importation - dumping. Voir la plainte de la Finlande contre la Nouvelle-Zélande concernant les importations de transformateurs électriques, GATT, 32^e supp. IBDD 57 (1986). Aucune mesure antidumping n'a été contestée jusqu'à présent sous le régime du Code antidumping, datant de 1979.

Le nombre de plaintes limité est plus significatif encore en considérant qu'uniquement aux États-Unis et la CEE on a introduit 600 procédures antidumping entre 1980 et 1986. Voir Petersmann, « Grey Area Trade Policy and the Rule of Law », 22, *Journal of World Trade Law*, 23, p. 39, n. 25 (1988).

(35) Voir les arrêts *Fediol v. Commission* du 14 juillet 1988 (187/85 et 188/85), non encore publiés.

(36) Voir les arrêts *Roulements à billes II* du 7 mai 1987 (240, 255, 256, 258 et 260/84), non encore publiés. Voir également les conclusions de l'avocat général Slynn du 8 mars 1988, non encore publiées, dans une série plus récente de recours contre des mesures antidumping dans les affaires *Machines à écrire* (56 et 250/85, 260/85 et 106/86, 273/85 et 107/86, 277 et 300/85, et 301/85).

(37) Voir, p. ex., motif 21 de l'arrêt 258/84 précité. La Cour considère ceci comme l'appréciation de situations « économiques complexes », dans lesquelles le juge doit procéder avec réserve. Cette réserve de la Cour a été critiquée par Lockett, « EEC Antidumping Law and Trade Policy After *Ballbearings II* : Discretionary Decisions Masquerading as Legal Process », 8 *Northwestern Journal of International Law & Business*, p. 365 (1987). D'ailleurs pour la même raison la Cour observait déjà de la réserve en jugeant des décisions de la Commission au sujet du droit de la concurrence. Voir, p. ex., *Remia et al. v. Commission* (42/84), Rec. 1985, p. 2545 (motif 34). L'arrêt *Fediol*, *Supra*, note 30 est aussi d'importance.

res antidumping matériellement à un examen plus strict (38).

Bref, quand les faits d'un certain cas s'y prêtent, un particulier, cherchant à se protéger contre des importations, fera bien de faire appel au règlement CEE antidumping/antisubvention en déposant une plainte antisubvention ou plutôt une plainte antidumping. Ce règlement est pour lui l'instrument de la politique commerciale relativement le plus efficace.

Le nouvel instrument de la politique commerciale (39)

Enfin il y a le règlement de politique commerciale de la CEE que l'on appelle encore toujours le « nouvel instrument » de la politique commerciale, même s'il date déjà de septembre 1984. Ce nouvel instrument vise les pratiques commerciales illicites de gouvernements étrangers qui causent un préjudice à une industrie communautaire. Ce règlement ne vise donc pas les pratiques illicites d'entreprises étrangères, comme le règlement antidumping/antisubvention.

Le nouvel instrument définit comme pratiques commerciales illicites des pratiques qui violent soit le droit international (surtout les règles du GATT), soit des règles qui sont généralement admises (40). Cette notion de règles « généralement admises », est assez ambiguë. Mais elle a été utilisée pour pouvoir agir surtout contre des pays qui ne sont pas partie du GATT (notamment des pays à commerce d'Etat), mais qui aux yeux de la Communauté auraient violé les principes du GATT.

Fait révélateur, les particuliers ont le droit de demander que la Commission ouvre une enquête sur ces pratiques et fasse des propositions au Conseil afin que des contre-mesures soient prises si le pays tiers ne modifie pas son comportement de son plein gré.

Lors de l'adoption de cet instrument, l'idée était de s'en servir principalement pour la protection du marché intérieur des industries communautaires et de permettre à ces industries de demander des restrictions à l'importation. Il ne faut toutefois pas surestimer l'importance de l'instrument comme moyen d'obtenir des restrictions à l'importation.

Tout d'abord, pour parer à la pratique « déloyale » la plus répandue au niveau des importations (c'est-à-dire : discriminations de prix ou subventions) la Communauté dispose déjà du règlement antidumping/antisubvention. En outre, il est vrai que le règlement est rédigé d'une telle manière que beaucoup de temps s'écoulera avant que la Communauté impose vraiment des restrictions d'importation à la suite d'une plainte. Il s'ensuit que quand, par exemple, une industrie porte plainte contre une partie con-

tractante du GATT pour avoir violé cet accord, la Communauté (après avoir examiné cette plainte de près — ce qui prend déjà assez de temps) entamera d'abord une procédure selon les règles du GATT pour régler le conflit, avant même de prendre en considération une contre-mesure (41). L'enquête interne, ensemble avec la procédure du GATT, peut très facilement durer un an et demi jusqu'à deux ans. Et contrairement au règlement antidumping/antisubvention ou la clause de sauvegarde, la Commission n'a pas le pouvoir de prendre des mesures provisoires dans l'intervalle.

Jusqu'à ce jour la Commission n'a entamé que deux enquêtes à la suite de plaintes concernant des pratiques commerciales illicites de pays étrangers. Le problème dans ces deux cas est le même : des exportations communautaires sont exclues d'un marché étranger. Parce que l'application du nouvel instrument paraît donner lieu à assez bien de questions pratiques, il semble utile d'étudier ces cas de plus près.

Akzo, qui est une société chimique néerlandaise, a porté plainte contre les États-Unis d'Amérique. Elle soutient que les États-Unis ont violé le GATT par leur interdiction d'importer une nouvelle fibre super-résistante, la fibre aramide. Cette interdiction d'importation était le résultat d'une procédure administrative insolite, suivant laquelle il avait été décidé que les importations de la fibre produite par Akzo violaient un brevet du concurrent américain d'Akzo, à savoir Du Pont. Cette plainte a été déposée en décembre 1985. C'est seulement en mars 1987 que la Commission a terminé son enquête, a reconnu le bien-fondé des allégations d'Akzo et a décidé de porter l'affaire au GATT (42). Au moment de rédaction de la présente (été 1988) la procédure de règlement des différends du GATT, afférente à la plainte en question, était à peu près conclue.

Au mois de mars 1987 une deuxième plainte a été déposée par les producteurs de disques et de vidéo-cassettes de la Communauté (représentés par la fédération IFPI : the International Federation of Phonogram Industries à Londres). Ils se plaignaient du fait que l'Indonésie refusait de protéger les producteurs de disques étrangers contre la reproduction non autorisée de supports de son enregistrés en Indonésie. A l'époque de la plainte tous les disques d'artistes non-indonésiens et de producteurs de disques étrangers vendus en Indonésie étaient des copies pirates. En plus, les Indonésiens exportaient ces produits pirates vers des pays tiers. Les producteurs communautaires perdaient ainsi des ventes considérables non seulement sur le marché indonésien, mais aussi sur le marché de pays tiers. La Commission a accepté la plainte et a entamé une enquête. Au cours de cette enquête, le gouvernement indonésien a estimé préférable un arrangement à l'amiable et s'est engagé de protéger les supports de son enregistrés des ressortissants des États membres de la Communauté qui protègent les supports de son enregistrés des ressortissants indonésiens (43). Le nouvel instrument, comme d'ailleurs le règlement antidumping/antisubvention, prévoit pareils arrangements à l'amiable (44).

(38) Voir article 168 A traité CEE et l'analyse de Temple Lang, « The Impact of the New EEC Court of First Instance in Antitrust and Trade Law Cases » in 1987 Fordham Corporate Law Institute, chapitre 24 (1988). Comme solution de compromis, le conseil des ministres a convenu, en juillet 1988, qu'une décision au sujet de l'attribution au Tribunal de première instance de la compétence en matière antidumping interviendra après un fonctionnement de deux ans du tribunal.

(39) Règlement n° 2641/84, JO 1984, L 252/1.

(40) Art. 2 (1) Règl. 2641/84. Sur le champ d'application du « nouvel instrument » voir Bourgeois & Laurent, « Le "nouvel instrument de politique commerciale" : un pas en avant vers l'élimination des obstacles aux échanges internationaux », 21 Revue trimestrielle du droit européen, 41, pp. 50-54 (1985).

(41) Voir art. 10 (2) Règl. 2641/84.

(42) JO 1987, L 117/18. Le fond de cette affaire est analysé dans Knight, « Section 337 and the GATT : A Necessary Protection or an Unfair Trade Practice ? » 18, Georgia Journal of International and Comparative Law, p. 47, (1988).

(43) JO 1988, L 123/51.

(44) Comparer art. 9 (2) du Règl. 2641/84 (nouvel instrument) avec art. 10 du Règl. 2423/88 (antidumping/antisubvention).



Le fait que les deux actions engagées jusqu'à ce jour au titre du nouvel instrument portaient sur des intérêts à l'exportation ne signifie, toutefois, pas que cet instrument ne vaut rien et ne peut pas protéger l'industrie communautaire contre certaines importations déloyales. Cela dépend vraiment du cas. *L'instrument peut être un moyen de défense approprié si le problème résultant des importations étrangères ne peut être traité au titre d'un autre règlement, en particulier si pour une raison ou autre le particulier ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier de la protection offerte par le règlement antidumping/antisubvention ou la clause de sauvegarde* (par exemple s'il ne peut pas démontrer qu'un préjudice est assez important pour que des mesures antidumping/antisubvention ou de sauvegarde soient justifiées).

C'est alors que l'instrument peut être très utile (i) pour attirer l'attention de la Commission sur le problème de l'industrie et (ii) pour aider celle-ci à mettre son cas au premier plan politique. Même si, en fin de compte, la protection accordée n'est pas une restriction à l'importation basée sur le nouvel instrument, la plainte aura servi comme catalyseur pour d'autres mesures au bénéfice de l'industrie communautaire.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, sous le régime du nouvel instrument la Communauté s'est obligée de prendre exclusivement des mesures conformes au GATT et le droit international en général. Pour autant que cela entraîne une restriction de la liberté d'action de la Communauté, celle-ci ne se fera sentir effectivement qu'à la fin de la procédure, quand le Conseil est appelé à décider si oui ou non il prendra des contremesures contre le pays tiers en cause. Toutefois dans beaucoup de cas une plainte au titre du nouvel instrument peut avoir de l'effet beaucoup plus tôt, notamment en fonction de la façon dont la Commission traite la plainte. Pour le succès d'une plainte il peut être décisif, par exemple, que la Commission soit disposée à exercer avec détermination de la pression politique sur le pays attaqué pour arrêter ou réduire les pratiques en litige.

La Cour de justice des Communautés européennes n'a jusqu'à présent pas rendu d'arrêt au sujet de l'application du nouvel instrument. Cependant un recours est pendant, mettant en cause le refus de la Commission d'examiner une plainte concernant des importations prétendument subventionnées dans la Communauté (45). L'arrêt de la Cour donnera vraisemblablement des précisions au sujet de la liberté d'appréciation dont la Communauté dispose d'après le droit communautaire lors de l'application de l'instrument.

IV. — Observations finales

Tout compte fait, comme il résulte de ce qui précède, la Communauté et les États membres disposent d'assez bien de moyens pour protéger l'industrie communautaire contre la concurrence d'importation. Il est à noter que les autorités communautaires jouissent d'une vaste marge d'appréciation pour leurs décisions dans la matière, quand elles agissent sur plainte de l'industrie contre des pratiques loyales et même déloyales.

Du point de vue macro-économique cette marge d'appréciation est souhaitable afin que les autorités puissent peser les intérêts différents, qui sont mis en jeu par une demande de protection contre les importations. Ainsi une pratique commerciale (des bas prix d'importation), qu'un producteur communautaire qualifie de concurrence déloyale (dumping), peut être avantageuse pour d'autres

secteurs économiques dans la Communauté (les industries de transformation, les consommateurs). Il en est de même, si non plus encore, quand un producteur demande une protection contre des pratiques loyales, mais qui lui causent un préjudice. Car si les autorités réservent un accueil favorable à des demandes pareilles de protection contre les importations, il se produit une redistribution de la donnée économique. Des restrictions d'importation, comme des mesures antidumping/antisubvention et de sauvegarde, ont l'effet d'une taxe. Elles relèvent les prix d'importation en faveur de certains intérêts économiques — d'une catégorie déterminée de producteurs — au détriment d'intérêts économiques — d'autres producteurs et des consommateurs en général.

Toutefois on peut se demander si les autorités compétentes communautaires ou, le cas échéant, nationales utilisent effectivement la marge d'appréciation qui leur est laissée pour mettre ces intérêts en balance. Quelquefois elles donnent l'impression de mettre leur pouvoir discrétionnaire au service des producteurs qui déposent plainte ; du moins leurs décisions ne font-elles pas suffisamment apparaître si et comment elles ont pesé les différents intérêts en jeu. Cette impression est confirmée quand par exemple la Commission se refuse de faire une analyse de coûts et bénéfices des restrictions à l'importation, maintenues par la Communauté, faisant la sourde oreille aux recommandations du GATT et de l'OCDE à ce sujet en vue de rendre les effets de la politique menée transparents et par conséquent aptes à être discutés (46).

Une autre question est de savoir si lors de ses enquêtes, dans les procédures de la politique commerciale, la Commission relève et analyse suffisamment les intérêts de secteurs économiques dans la Communauté autres que le secteur qui demande des mesures de protection (et s'il lui est accordé des ressources financières et des moyens en personnel suffisants à cet effet), au lieu d'attendre passivement que les secteurs économiques, susceptibles d'être affectés par d'éventuelles mesures de protection, s'organisent, se font informer à temps et participent de façon adéquate aux enquêtes.

Une autre question enfin est si la Cour se rend toujours suffisamment compte (et, sans participation à la procédure est en mesure de le faire) des autres intérêts que des mesures de politique commerciale mettent en jeu. Un meilleur équilibre ne serait-il pas atteint si, par exemple, la Cour donnait au moins un certain « effet direct » à quelques règles du GATT ?

Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que le contrôle parlementaire de mesures de politique commerciale, tant au niveau national qu'à celui de la Communauté, s'est avéré pratiquement inexistant et ne semble guère pouvoir être amélioré compte tenu de la complexité croissante de la structure gouvernementale communautaire avec délégations extrêmes de pouvoirs à l'administration. Toutefois un particulier, cherchant à obtenir des mesures restrictives à l'importation dans la Communauté, ne se posera pas ces questions. C'est pourquoi cette contribution n'a pas envisagé d'y donner une réponse.

(45) Voir *Fedial v. Commission* (70/87), annoncé dans JO 1987, C 96/8.

(46) Ce refus d'exécuter des analyses coûts-bénéfices la Commission l'a exprimé sans ambages dans sa réponse à la Question parlementaire n° 1289/84. JO 1985, C 113/4. Toutefois les experts dans le GATT, et l'OCDE ont vivement recommandé de pareilles analyses. Voir *Trade Policies for a Better Future* (GATT 1985), et *The Costs of Restricting Imports : The Automobile Industry* (OCDE 1987) (dans lesquels un nombre d'experts indépendants ont fait une telle analyse coûts-bénéfices de restrictions en vigueur sur l'importation de voitures au Canada, en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis).

LA TROISIÈME GÉNÉRATION DE PROTOCOLES FINANCIERS AVEC LES PAYS DU MAGHREB ET DU MASHREK

Philippe BOURIN

*Docteur en droit (CEDRECI, Rennes)
Lecturer in Law (University of Exeter, U.K.)*

La Communauté vient de renouveler la coopération financière qui la lie depuis plus de dix ans aux pays du Maghreb et du Mashrek. Ces protocoles s'inscrivent dans le cadre des accords de coopération conclus entre 1975 et 1977 auxquels ils sont d'ailleurs annexés. Cinq d'entre eux ont été signés à Bruxelles, respectivement le 26 octobre 1987 avec l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie et le 2 décembre avec le Liban (1). Le protocole avec le Maroc a quant à lui été signé à Rabat le 26 mai 1988. Les négociations se poursuivent avec la Syrie.

Les protocoles ont été soumis à approbation selon les procédures propres aux parties contractantes. Côté Communauté, l'article 238 du traité CEE, modifié par l'article 9 de l'Acte unique européen, requiert une conclusion par le Conseil, agissant à l'unanimité « après avis conforme du Parlement européen », lequel doit se prononcer à la majorité absolue des membres qui le composent. En ce qu'elle associe plus étroitement le Parlement au processus de décision, cette nouvelle procédure a considérablement renforcé son rôle dans la définition et l'orientation des relations extérieures de la Communauté. Elle constitue sans conteste un progrès pour la démocratie (2). Du côté des partenaires méditerranéens, les protocoles ont été soumis à approbation selon les procédures constitutionnelles propres à chaque État. L'échange des instruments de notification de l'accomplissement des procédures ayant eu lieu fin décembre 1987 dans le cas de la Jordanie et fin janvier 1988 dans le cas de l'Algérie et du Liban, ces protocoles sont respectivement entrés en vigueur les 1^{er} février et 1^{er} mars 1988. L'entrée en vigueur des autres accords est échelonnée depuis lors.

Les troisièmes protocoles renforcent la coopération financière mise en place par les deux premières générations d'accords. De substantiels amendements ont été introduits, qui les distinguent à la fois de ces derniers et les rapprochent corrélativement des dispositions financières de la convention de Lomé III dont ils s'inspirent à plusieurs égards. Les partenaires ont à la fois mis l'accent sur une utilisation plus rationnelle de l'aide (I) et sur une meilleure adéquation des financements aux besoins spécifiques des bénéficiaires (II).

I. — La volonté d'une utilisation plus rationnelle de l'aide communautaire

La Communauté et les pays méditerranéens ont procédé à une redéfinition des objectifs généraux de leur coopération. Quant aux objectifs spécifiques à chaque pays, qu'il appartenait précédemment au Conseil de coopération de fixer et de réviser pour tenir compte des changements survenus dans sa situation économique ou dans

(1) JOCE n° L 22 du 27.1.1988.

(2) Cette procédure a été appliquée pour la première fois le 16 septembre 1987, en vue de la conclusion de protocoles additionnels aux accords de coopération entre la Communauté et respectivement l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Tunisie. *Bull. Com.* 9-1987, points 2.2.15 et 2.2.16.



ses priorités de développement, ils relèvent désormais d'un « programme indicatif ». Celui-ci détermine également les secteurs d'activités sur lesquels les ressources communautaires doivent être principalement concentrées.

A — De nouvelles orientations pour la coopération financière

Les nouveaux protocoles reflètent le souci de la Communauté et de ses partenaires de reconsidérer leur coopération à la lumière des nouvelles données introduites par l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Ils s'inspirent de la déclaration du Conseil du 30 mars 1985 (3) où celui-ci avait, sur la base d'une communication de la Commission, exposé les grandes lignes de la politique de la Communauté élargie dans le bassin méditerranéen. Il avait tout d'abord confirmé l'importance des liens de coopération et d'association qui unissent la CEE aux pays du Bassin et exprimé le souci de les renforcer. Il avait ensuite rappelé que l'objectif de l'approche globale souhaitée par la Communauté est de contribuer au progrès économique des pays méditerranéens ainsi qu'au développement harmonieux et équilibré de leurs relations avec elle, notamment dans le domaine commercial. A cet égard, le Conseil avait souligné la volonté de la Communauté de chercher des solutions mutuellement satisfaisantes qui tiennent compte des inquiétudes de ces pays quant aux conséquences éventuelles de l'élargissement sur leurs exportations traditionnelles. Il avait également déclaré son intention de prendre des initiatives destinées à soutenir le développement de leur secteur agricole en vue de les aider à parvenir à terme à un stade d'auto-suffisance alimentaire et à une diversification de leur production.

Ces orientations ont été reprises aux termes des protocoles sous la forme de trois objectifs prioritaires qui leur sont communs. En premier lieu et conformément à la volonté du Conseil, l'aide communautaire est destinée à soutenir le développement ainsi que la diversification de la production et des exportations agricoles de chaque pays dans le double souci de réduire sa dépendance alimentaire et d'assurer une plus grande complémentarité entre les différentes régions de la Méditerranée. Elle doit également contribuer, dans l'intérêt mutuel des partenaires, au renforcement de leurs liens économiques par un développement des coopérations dans les domaines de l'industrie, de la formation et de la recherche, de la technologie, du commerce et des autres services. Dans cette optique, les « joint ventures » entre entreprises des États membres et des pays tiers concernés sont tout particulièrement éligibles à un financement communautaire. L'aide de la Communauté doit enfin favoriser la coopération régionale et multilatérale du fait de l'interdépendance des différentes économies du Bassin méditerranéen. Dans ce contexte, la région n'est pas une subdivision territoriale de l'État. La coopération régionale qu'entendent promouvoir les nouveaux protocoles se caractérise par l'établissement et le renforcement de liens entre les pays méditerranéens. Sans engendrer nécessairement l'institutionnalisation de « régions », elle consiste en la constitution de solidarités d'ordre essentiellement économique, organisées avec souplesse au gré des communautés d'intérêts. Les protocoles laissent les États libres de déterminer eux-mêmes les domaines où une telle coopération leur semble la plus appropriée. Il peut par exemple s'agir de l'exploitation des ressources naturelles, de l'amélioration des

transports et communications et de la lutte contre la désertification, secteurs où des actions communes ou concertées peuvent s'avérer essentielles pour les pays concernés, tant au plan de leur développement qualitatif qu'en termes d'économie de coûts. Le financement communautaire de tels projets ou programmes peut être octroyé aux promoteurs, État ou entreprises, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes de développement nationaux ou régionaux existants ou à créer. Il va de soi que la contribution de la Communauté est à imputer proportionnellement sur les montants prévus au titre des différents protocoles financiers, en fonction de la participation respective des pays concernés au projet régional.

Motivés par le même souci d'une utilisation optimale des ressources communautaires disponibles, les partenaires ont souhaité en programmer l'octroi.

B — Une programmation de l'aide communautaire

Ce n'est pas tant la programmation elle-même qui constitue une nouveauté que le fait qu'elle soit désormais prévue par les protocoles eux-mêmes et se présente sous une forme plus structurée. Précédemment, une « liste indicative de projets » était établie pour chaque pays sur la base des orientations définies par les Conseils de coopération respectifs. Il n'en était cependant fait aucune mention aux termes des accords. C'est afin de rationaliser la mise en œuvre de l'aide communautaire allouée à chaque pays que la nouvelle génération de protocoles a introduit à l'image des conventions de Lomé la formule du « programme indicatif », s'inspirant ainsi de l'expérience acquise dans les pays ACP.

La programmation répond au souci d'attribuer l'aide sur une base plus prévisible et plus régulière. Ainsi et avant même l'entrée en vigueur des différents protocoles, des missions composées de représentants de la Commission et de la BEI se rendent dans chaque pays méditerranéen afin d'y arrêter le programme indicatif. La Communauté et les autorités compétentes de l'État procèdent ensemble, dans le cadre d'un comité de programmation, à un examen des objectifs prioritaires retenus au plan national. C'est sur la base des objectifs et priorités ainsi définis, et qui seront inscrits dans le programme, que sont déterminés le ou les secteurs sur lesquels l'aide communautaire devra être concentrée. Toute importante qu'elle apparaisse en termes absolus, l'aide ne contribue que pour une faible part à l'effort global de développement entrepris par les pays méditerranéens. Il importe en conséquence d'en optimiser l'efficacité en concentrant son octroi autant que faire se peut et en tenant compte des contributions éventuelles d'autres bailleurs de fonds intervenant sur le plan bilatéral ou multilatéral. Tel est l'un des principaux soucis des nouveaux protocoles. A l'issue de cette étape, il reste à convenir des mesures et actions nationales et régionales susceptibles de contribuer au mieux à la réalisation des objectifs sectoriels ainsi fixés. A cet égard, il est à noter que tous les modes de financement prévus par les protocoles ne sont pas programmables au même titre. A la différence de la Commission qui gère les aides non remboursables, la BEI est conduite à une certaine réserve en raison même de sa qualité de banque et de la nature des ressources qu'elle met en œuvre. Cette prudence est justifiée par la difficulté, voire l'impossibilité, d'envisager à plusieurs années d'échéance et avec suffisamment de certitude l'octroi de prêts dont le principe et les conditions dépendent de chaque espèce et nécessitent une instruction détaillée. Ceci est particulièrement le cas des prêts sur ressources propres dont l'octroi

(3) Bull. Com. 3-1985, point 2.2.19.

dépend non seulement de la viabilité du projet et de la situation économique et financière de l'intéressé, mais est de plus conditionné par la situation des marchés des capitaux sur lesquels la Banque se procure ses fonds. Une hausse soudaine des taux d'intérêt peut ainsi amener un emprunteur potentiel à renoncer à un prêt ordinaire pour un autre mode de financement. En tout état de cause, la BEI entend garder sa liberté d'appréciation quant à l'opportunité d'accorder le moment venu le financement qu'elle juge approprié. Si la Banque exprime sa volonté de contribuer à tel projet ou action, elle prend toutefois soin de préciser aux termes mêmes de chaque programme que l'octroi et les modalités de son financement restent sujets aux résultats d'une instruction détaillée.

Le programme est indicatif en ce sens qu'il constitue le cadre de référence pour la mise en œuvre de l'aide communautaire accordée à chaque pays méditerranéen. Il fixe en effet les objectifs spécifiques de la coopération financière et technique, les secteurs prioritaires d'intervention ainsi que les projets et programmes d'actions envisagés, pour autant qu'ils aient pu être clairement identifiés à ce stade.

Le programme demeure néanmoins un acte souple. Il est susceptible d'être révisé d'un commun accord des parties contractantes pour tenir compte de tout changement survenu dans la situation économique du pays concerné ou dans les objectifs et priorités fixés par son plan de développement. L'État bénéficiaire peut ainsi demander lui-même une réorientation de l'aide en cours d'exécution. En tout état de cause, la Communauté et les autorités compétentes de l'État procèdent, « au moins une fois » pendant la période d'application du protocole et au plus tard avant la fin de la troisième année après son entrée en vigueur, à une appréciation de la mise en œuvre du programme.

La souplesse du programme, c'est-à-dire le fait qu'il soit susceptible de modifications ou d'adaptations, ne saurait en rien relever les parties de leur obligation de s'y conformer dans son état actuel. Chaque programme constitue une obligation de moyens. A défaut de s'engager à parvenir à un résultat déterminé, dont la réalisation est encore incertaine en raison des nombreux aléas économiques qui peuvent venir perturber la mise en œuvre harmonieuse de la coopération financière, les parties sont néanmoins tenues de prendre toutes mesures pour assurer son exécution optimale.

II. — La recherche d'une meilleure adéquation des moyens de financement aux besoins des bénéficiaires

L'aide mise par la Communauté à la disposition des pays méditerranéens a été substantiellement accrue par rapport aux seconds protocoles. Sur le plan qualitatif, les partenaires ont procédé à une révision des modes de financement jusqu'ici mis en œuvre.

A — Une sensible augmentation de l'aide communautaire

Dans ses directives de négociation du 31 mars 1987, le Conseil a fixé à 1 618 millions d'ECU la contribution communautaire globale au titre des troisièmes proto-

les financiers avec les pays du Maghreb, du Mashrek et Israël pour la période 1986-1991. Ce montant comporte 615 millions d'ECU de ressources budgétaires et 1 003 millions de prêts sur ressources propres de la BEI. Il représente une augmentation de 60 % par rapport aux protocoles de la seconde génération, augmentation qui, compte tenu de l'inflation, reste néanmoins significative de la volonté de la Communauté de renforcer la coopération qui l'unit à ses partenaires méditerranéens (4).

Le tableau 1 retrace par pays l'évolution de l'aide communautaire au fil des protocoles. Par simplification, tous les montants y sont exprimés en millions d'ECU.

Le tableau 2 fournit un état détaillé par pays et type de ressources de l'augmentation de l'aide communautaire par rapport aux seconds protocoles financiers.

B — Une révision des modes de financement

De substantielles modifications ont été apportées par les nouveaux protocoles à la définition des modes de financement communautaires. Précédemment, l'aide financière était accordée sous la forme de subventions, de prêts sur ressources propres bonifiées et de prêts à conditions spéciales. La situation est désormais différente. Les aides non remboursables subsistent. Elles sont financées sur ressources budgétaires et octroyées par la Commission. Peu de changements sont à noter en ce qui concerne les prêts sur ressources propres, accordés par la BEI selon les modalités, conditions et procédures fixées par ses statuts et les protocoles eux-mêmes. Dans la mesure où, conformément à l'article 130 du traité CEE, la Banque exerce ses activités « sans poursuivre de but lucratif », les taux de ses prêts suivent étroitement les taux auxquels elle se procure ses fonds sur les marchés des capitaux. En pratique, la Banque accorde généralement ses financements en un assortiment-type ou — variable de monnaies. Le taux final est fixé par son Conseil d'administration sur la base d'un calcul relativement complexe. Il est égal à la moyenne des taux fixés pour les différentes monnaies versées (généralement 4 à 5), pondérée selon leur importance respective dans l'assortiment et compte tenu le cas échéant des durées différentes dont elles sont affectées. Au-delà de sa flexibilité, la formule des assortiments est d'autant plus intéressante qu'elle limite les risques de change assumés par l'emprunteur. Les prêts sur ressources propres accordées à la Tunisie, à l'Égypte et à la Jordanie sont assortis de bonifications d'intérêt, à l'exception de ceux destinés au financement du secteur pétrolier dont la rentabilité ne justifie pas de telles facilités. Ces bonifications ont été fixées à 2 % (5) et sont imputées sur le montant d'aides non remboursables prévues au titre des protocoles. L'Algérie et le Maroc, qui en bénéficiaient jusque-là, ont préféré utiliser les subventions qui leur sont allouées à d'autres fins. La durée des prêts sur ressources propres est déterminée en fonction des caractéristiques économiques et financières de chaque projet et bien entendu des conditions qui prévalent sur les marchés des capitaux. Elle est généralement de l'ordre de 10 à 15 ans pour les projets productifs et de 20 ans pour le financement d'infrastructures. De plus, la Banque accorde à ses emprunteurs un différé d'amortis-

(4) Bull. Com. 3-1987, point 2.2.14.

(5) A noter que le taux de bonification était fixé à 3 % aux termes des seconds protocoles avec l'Égypte et la Tunisie.



Tableau n° 1

	Prêts sur ressources propres BEI	Financements sur ressources budgétaires de la Communauté					Total par protocole
		Bonifications d'intérêt	Opérations sur capitaux à risques	Prêts à conditions spéciales	Aides non remboursables	Total ressources budgétaires	
Algérie							
1 ^{er} protocole financier	70	2 %		19	25	44	114
2 ^e protocole financier	107	2 %		16	28	44	151
3 ^e protocole financier	183		4		52	56	239
Maroc							
1 ^{er} protocole financier	56	2 %		58	16	74	130
2 ^e protocole financier	90	2 %		42	67	109	199
3 ^e protocole financier	151		11		162	173	324
Tunisie							
1 ^{er} protocole financier	41	2 %		39	15	54	95
2 ^e protocole financier	78	3 %		24	37	61	139
3 ^e protocole financier	131	2 %	6		87	93	224
Égypte							
1 ^{er} protocole financier	93	2 %		14	63	77	170
2 ^e protocole financier	150	3 %		50	76	126	276
3 ^e protocole financier	249	2 %	11		189	200	449
Liban							
1 ^{er} protocole financier	20	2 %		2	8	10	30
2 ^e protocole financier	34			5	11	16	50
3 ^e protocole financier	53		1		19	20	73
Jordanie							
1 ^{er} protocole financier	18	2 %		4	18	22	40
2 ^e protocole financier	37	2 %		7	19	26	63
3 ^e protocole financier	63	2 %	2		35	37	100

Tableau n° 2 : Troisièmes protocoles financiers

Pays bénéficiaire	Fonds budgétaires		Prêts BEI		Total	
	Montant	Taux d'augmentation	Montant	Taux d'augmentation	Montant	Taux d'augmentation
Algérie	56	27	183	71	239	58
Maroc	173	58,7	151	67,77	324	62,81
Tunisie	93	52,45	131	67,9	224	61,15
Égypte	200	56,7	249	66	449	62,68
Jordanie	37	42,3	63	70,27	100	58,73
Liban	20	25	53	55,8	74	46

sement qu'elle détermine en fonction des caractéristiques du projet, de la durée de réalisation de l'investissement et du temps nécessaire à sa mise en route.

La nouveauté la plus significative de cette troisième génération de protocoles consiste dans la disparition des prêts à conditions spéciales et l'introduction des opérations sur capitaux à risques comme mode de financement à part entière. Des contributions à la formation de capitaux à risques avaient certes été prévues aux termes des premiers et seconds protocoles. En pratique cependant, cette possibilité avait été peu exploitée, puisque seuls deux financements de ce genre avaient été octroyés, l'un à l'Office pour le développement industriel du Maroc et l'autre à la Development Industrial Bank d'Égypte (6) pour leur permettre de prendre des participations dans des petites et moyennes entreprises. Ces concours étaient alors à imputer sur le montant réservé aux prêts à conditions spéciales. Toutefois, les conditions et modalités d'octroi des deux modes de financement demeuraient fondamen-

talement différentes. Tandis que les modalités des prêts à conditions spéciales étaient fixées de manière uniforme pour toute intervention (durée de quarante ans, différé d'amortissement de dix ans, taux d'intérêt de 1 %), les conditions et modalités des opérations sur capitaux à risques étaient au contraire « établies cas par cas ». Le prêt à la Development Industrial Bank d'Égypte porte ainsi un taux d'intérêt de 2 % pour une durée de 25 ans.

La consécration des capitaux à risques comme mode de financement à part entière témoigne précisément de la volonté des partenaires de mettre en œuvre des possibilités de financement à conditions souples afin d'assurer une meilleure adéquation des concours communautaires aux besoins spécifiques des bénéficiaires. Il est hélas à regretter que ce pas soit encore timide, voire hésitant. Les 4 millions d'ECU alloués à l'Algérie ne représentent ainsi que 1,67 % du montant global de l'aide communautaire prévue au titre de son protocole. Avec 11 millions, le rapport est de 2,44 % dans le cas de l'Égypte. Comparativement, les capitaux à risques ne représentaient que 2,80 % du montant global de la coopération financière lorsqu'ils ont été introduits par la convention de Lomé I. Leur proportion a atteint 7,05 % sous Lomé III et il est à prévoir qu'elle augmente aux termes de la prochaine Convention. Bien que la situation économique et finan-

(6) V. respectivement
— prêt 214, Rapport annuel BEI 1980, p. 63
— prêt 334, Rapport annuel BEI 1984, p. 77.

cière des pays ACP soit plus préoccupante que celle des pays méditerranéens et nécessite en conséquence des financements à des conditions particulièrement favorables, il n'est pas interdit de penser que les capitaux à risques susciteront également un attrait croissant auprès des promoteurs méditerranéens.

Les concours sur capitaux à risques, financés sur ressources budgétaires et gérés par la BEI sur mandat de la Communauté, peuvent revêtir la forme de prêts, subordonnés ou conditionnels, et de prises de participation.

Les prêts subordonnés se caractérisent par le fait que leur remboursement, voire le paiement de leurs intérêts, « n'interviennent qu'après le règlement des autres créances bancaires », accordées aux conditions du marché et considérées à cet égard comme prioritaires.

Le remboursement des prêts conditionnels dépend quant à lui du succès du projet financé. Il est « fonction de la réalisation de conditions déterminées au moment de l'octroi », conditions fixées aux termes du contrat conclu entre la Banque et le bénéficiaire. En d'autres mots, les modalités de remboursement, la durée et le taux du prêt sont établis à titre conditionnel. Ils peuvent être modifiés si le projet n'a pas surmonté les risques inhérents à la période de démarrage ou n'a pas atteint la rentabilité escomptée. En raison de l'extrême flexibilité de la formule, et particulièrement du fait qu'il autorise une adéquation optimale du financement au cas de chaque espèce, le prêt conditionnel est de loin le mode de financement le plus utilisé à ce jour dans le cadre ACP. Il en sera probablement de même dans les pays méditerranéens. C'est d'ailleurs cette forme qu'avaient prises les deux opérations sur capitaux à risques accordées au titre des précédents protocoles financiers. C'est encore sous cette forme qu'a été octroyé le premier financement de la BEI au titre des troisièmes protocoles (7).

Il est à regretter que ces derniers n'aient pas prévu de disposition comparable à l'article 199 (3) b de la convention de Lomé III. Il s'agit de la possibilité donnée à la Banque d'accorder un prêt conditionnel à une entreprise d'un État membre de la Communauté pour lui permettre de réaliser un investissement productif sur le territoire d'un État ACP. Cette disposition est à resituer dans le cadre de l'effort entrepris par la Communauté pour promouvoir les investissements privés d'origine communautaire dans les États ACP. A défaut d'une telle disposition, les protocoles méditerranéens ont néanmoins précisé que les capitaux à risques étaient « en particulier » destinés aux entreprises des pays tiers « auxquelles s'associent des personnes physiques ou morales ressortissantes d'un État membre de la Communauté ». De moindre portée que l'article 199 (3) b de Lomé III, cette disposition procède toutefois du même souci de promotion des investissements européens dans le bassin méditerranéen. Elle n'est pas limitée aux seuls prêts conditionnels.

La Banque peut enfin acquérir au nom de la Communauté des participations dans le capital d'entreprises des pays méditerranéens (8). De telles opérations sont desti-

nées à renforcer l'assise financière des bénéficiaires et, par là-même leur capacité d'emprunt. Conformément aux protocoles, toute participation doit être minoritaire. Il n'est pas de l'essence de cette formule de financement de permettre un contrôle communautaire de l'entreprise concernée, mais seulement de lui donner, en temps opportun, l'impulsion nécessaire à conforter sa situation financière. L'expérience acquise dans les États ACP, où la Banque a essentiellement procédé à des souscriptions d'actions, mais aussi d'obligations convertibles, va sans conteste dans ce sens. Il est en effet significatif qu'elle ne détienne que 2,5 % du capital de la société financière de développement du Zaïre, dont elle a cependant acquis des parts à plusieurs reprises. Certes, la participation de la BEI au capital d'un établissement lui confère le droit de siéger à ses instances de direction. En pratique toutefois, la Banque a pour principe de ne pas intervenir activement dans ses affaires courantes, même si elle reste néanmoins attentive à sa gestion. Dans la logique de la coopération financière qui entend favoriser le développement autonome et auto-entretenu des pays méditerranéens, toute participation ne peut être que temporaire. Elle n'est maintenue qu'autant qu'elle est jugée opportune pour le bénéficiaire, c'est-à-dire tant que les risques inhérents à l'opération financée, démarrage de l'entreprise ou soutien d'un investissement spécifique, ne sont pas maîtrisés. A la différence de la convention de Lomé III, les protocoles méditerranéens ne précisent pas que la cession doit être effectuée « de préférence » en faveur de ressortissants ou d'institutions des pays bénéficiaires. La pratique s'inspirera cependant de ce principe, puisqu'il appartient logiquement à ceux-ci de prendre le relais de la Communauté pour assurer eux-mêmes leur propre développement.

*
* *

Commencée avant même leur entrée en vigueur pour ce qui est de la programmation, la mise en œuvre des nouveaux protocoles s'effectue conformément aux modalités et procédures prévues par le Règlement 3973/86, arrêté par le Conseil le 22 décembre 1986 (9). Il constitue le pendant de l'« accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté », adopté par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil pour la mise en œuvre de la coopération financière avec les pays ACP (10). Sans porter atteinte aux particularités propres à chaque pays méditerranéen, ce règlement répond au souci du Conseil d'établir des règles d'application communes à tous les protocoles financiers. Il a notamment institué deux Comités (« article 6 » et « article 9 »), composés de représentants des gouvernements des États membres et chargés de donner un avis sur les projets qui leur sont respectivement soumis par la Commission et la Banque.

Il est à prévoir que ce règlement soit révisé pour tenir compte des modifications intervenues aux termes des nouveaux protocoles, notamment l'introduction de la programmation et la disparition des prêts à conditions spéciales. Ses dispositions étant toutefois globalement appli-

(7) Communiqué de presse BEI n° 12/88 du 15.6.1988 (Tunisie).

(8) La Banque peut aussi octroyer des prêts conditionnels à l'État ou à des entreprises afin de leur permettre de prendre elles-mêmes de telles participations.

(9) JOCE n° L 370 du 30.12.1986, p. 5.

(10) JOCE n° L 86 du 31.3.1986, p. 210.



cables en l'état, la Commission et la BEI ont à juste raison commencé la mise en œuvre des troisièmes protocoles sans attendre que le Conseil prenne de nouvelles mesures à cet effet.

La coopération financière entre la Communauté économique européenne et les pays du Maghreb et du Mashrek fonctionne donc depuis plus de dix ans. Son renouvellement périodique a permis aux partenaires de procéder aux ajustements qui leur sont apparus nécessaires. Sans que soit remise en cause la spécificité du cadre méditerranéen, cette coopération a bénéficié de l'expérience acquise par la Communauté dans les États ACP. De la sorte, les modalités et procédures aujourd'hui en vigueur de part et d'autre sont à maints égards comparables. C'est avec le souci d'une efficacité toujours accrue de l'aide accordée que la Communauté et les pays méditerranéens doivent poursuivre sans relâche leurs efforts d'analyse et de réflexion. Il est à cet égard un problème qui mérite une attention particulière : celui de la continuité de la coopération financière. Les faits parlent d'eux-mêmes. Ce n'est que le 26 octobre 1987 qu'ont été signés les premiers protocoles de la troisième génération. Leur entrée en vigueur n'est intervenue qu'en février 1988 pour la Jordanie et en mars dans le cas de l'Algérie et du Liban, alors que les précédents accords, dont ils étaient censés prendre le relais, avaient expiré le 31 octobre 1986. Les délais sont encore supérieurs en ce qui concerne les autres pays. Il n'y avait certes aucune obligation pour les parties concernées de conclure de nouveaux protocoles avant l'expiration des précédents. Ceux-ci prévoyaient seulement qu'un an avant leur expiration, les parties contractantes examineraient « les dispositions qui pourraient être prévues... pour une éventuelle nouvelle période ». Les négociations de la troisième génération ont certes été particulièrement difficiles. Il ne suffisait pas de confirmer les liens existants ; il fallait « repenser » la coopération en fonction des nouvelles données d'une Communauté élargie à l'Espagne et au Portugal. D'aucuns argumenteront que la continuité de la coopération financière est en tout état de cause assurée par des mesures transitoires qui permet-

tent à la Communauté d'engager les ressources non encore utilisées à la date d'expiration des protocoles. Précisément, ces mesures ne sont que des remèdes peu satisfaisants qui sont rendus inévitables du fait des retards pris dans la négociation et l'approbation des accords. Fâcheuse conséquence, la durée effective d'application de ces derniers est réduite à trois ans et demi, voire moins dans certains cas, alors même que la coopération financière est supposée fonctionner sur une base quinquennale. L'engagement de la totalité des montants prévus en devient alors impossible. De surcroît, les négociations pour le renouvellement des accords s'ouvrent sans qu'il soit possible d'effectuer un bilan global d'une coopération qui n'a encore connu qu'une brève exécution. *A fortiori* est-il difficile d'évaluer l'impact des mécanismes nouvellement introduits, analyse qui s'avère cependant indispensable en vue de leur reconduction éventuelle. Les opérations sur capitaux à risques auront ainsi été expérimentées pendant moins de trois ans lorsque commenceront les négociations de la quatrième génération de protocoles méditerranéens.

La coopération financière serait-elle emprisonnée dans un cercle vicieux dont elle ne pourrait s'échapper ? Certes non. Afin de remédier aux inconvénients de la situation présente, il serait d'abord et avant tout souhaitable que les parties contractantes fassent preuve d'une certaine diligence tant durant la phase de négociations que dans l'accomplissement des procédures d'approbation des protocoles. De surcroît, il pourrait être envisagé d'étendre à huit ou dix ans la durée d'application de ceux-ci. Une telle mesure, qui contribuerait à une plus grande stabilité de la coopération et favoriserait ainsi sa continuité, exigerait une prévision à moyen terme de l'aide disponible. Dans un souci de flexibilité, chaque accord pourrait toutefois instituer des mécanismes et procédures susceptibles d'être déclenchés par les parties contractantes ou les institutions compétentes au cas où l'évolution du contexte international ou la situation des partenaires respectifs imposeraient d'éventuelles adaptations des montants financiers initialement prévus.

LA FACTURATION COMMERCIALE EN ECU : LES ENJEUX POUR L'ENTREPRISE ET POUR L'EUROPE

Pierre-Bruno RUFFINI

Maître de conférences à l'université de Rouen

L'utilisation de l'ECU par les agents privés a constitué l'un des développements marquants sur la scène financière internationale, dans la première moitié des années quatre-vingts. Les progrès n'ont cependant pas été uniformes dans les différents usages de la monnaie européenne. L'utilisation de l'ECU comme actif de placement et support d'endettement à moyen et long terme est la plus connue : depuis 1981, se sont développés les emprunts euro-obligataires, puis les euro-crédits syndiqués libellés en ECU. Le désir de diversification des agents prêteurs et emprunteurs, la possibilité de bénéficier de conditions de taux intéressantes et d'un risque de change atténué, expliquent la croissance des opérations financières en ECU. Le marché bancaire de l'ECU, second domaine où se manifeste l'usage privé de l'ECU, est celui qui a connu la croissance la plus spectaculaire, si l'on se réfère aux chiffres publiés par la Banque des Règlements Internationaux. Plusieurs centaines de banques sont aujourd'hui concernées par les opérations en ECU, même s'il n'y en a que vingt ou trente qui puissent traiter toutes les opérations pour des montants et des échéances variés.

L'usage commercial de l'ECU, en troisième lieu, est celui qui est resté le plus en retrait. Un tel usage se manifeste en fait dans deux emplois distincts et complémentaires : *le financement* en ECU à court terme du commerce extérieur (par des procédures de types « avance en devises »), et l'usage de l'ECU comme monnaie de *règlement* d'opérations de commerce extérieur. De ces deux usages commerciaux de l'ECU, le second est le moins répandu. C'est, comme on le montrera plus loin, le seul qui puisse faire faire à la monnaie européenne une avancée significative. Tant que l'ECU reste un actif de placement et d'endettement international, il est plus une technique d'indexation qu'une monnaie. Un saut qualitatif est franchi lorsque l'ECU circule entre agents économiques du secteur non bancaire, lorsque des recettes en ECU sont utilisées pour effectuer des paiements en ECU. L'hypothèse retenue ici est que l'utilisation de l'ECU dans la *facturation commerciale* est, plus que tout usage, susceptible d'impulser la circulation de l'ECU et donc d'en promouvoir la fonction monétaire.

Ce recours à l'ECU dans les facturations reste cependant embryonnaire. Les entreprises connaissent mal les opportunités que l'ECU peut offrir ou lorsqu'elles les connaissent, se heurtent à de nombreux obstacles.

Selon l'enquête réalisée par l'Istituto Bancario San Paolo di Torino auprès de 204 entreprises des 10 pays de la CEE, cet usage n'a été le fait que de 9 % d'entre elles en 1984 (1).

Une enquête plus récente, conduite auprès de 33 grandes entreprises ou groupes industriels figurant parmi les « leaders » de l'exportation française, faisait apparaître, en 1986, que 13 % d'entre elles utilisaient l'ECU pour la facturation de leurs exportations, et 12 % pour la facturation de leurs importations (2).

(1) Voir *ECU Newsletter*, janvier 1986.

(2) J. PEYRARD, « Les monnaies de facturation », *Le Moniteur du commerce international*, 27 octobre 1986.



Ces proportions ne se retrouvent pas, loin s'en faut, à l'échelle de l'économie toute entière, comme en témoignent les statistiques des Douanes françaises.

Part de l'ECU dans les facturations des importations et des exportations françaises (en % du total)		
	Importations	Exportations
1984		
— 1 ^{er} trimestre	0,02	0,02
— 2 ^e trimestre	0,02	0,02
— 3 ^e trimestre	0,03	0,03
— 4 ^e trimestre	0,04	0,04
1985		
— 1 ^{er} trimestre	0,09	0,05
— 2 ^e trimestre	1,5	0,08
— 3 ^e trimestre	0,07	0,07
— 4 ^e trimestre	1,0	0,1
1986		
— 1 ^{er} trimestre	1,5	0,3
— 2 ^e trimestre	1,4	0,3
— 3 ^e trimestre	1,0	0,3
— 4 ^e trimestre	0,6	0,2
1987		
— 1 ^{er} trimestre	0,6	0,2
— 2 ^e trimestre	0,5	0,3
— 3 ^e trimestre	0,4	0,4
— 4 ^e trimestre	0,5	0,3

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.
Direction générale des douanes et des droits indirects.

Plus développée du côté des importations que du côté des exportations, la facturation en ECU n'excède pas, au mieux, 1,5 % du total. C'est, côté importations, à peu près autant que le yen et moins que le franc suisse ou le florin. Les montants en jeu du côté des exportations sont beaucoup plus faibles ; il est vrai que la part de l'usage des devises dans la facturation des exportations est globalement moins importante que du côté des importations, mais, même rapportée aux seules facturations des exportations en devises, la part de l'ECU n'excède pas 1 % (1987).

La faiblesse des montants en jeu ne doit pas masquer l'importance des questions que soulève la facturation en ECU. Ces questions sont de deux ordres. La facturation en ECU représente d'abord un enjeu pour les utilisateurs, c'est-à-dire les entreprises. Celles-ci ont à leur disposition un nouveau support pour libeller leurs dettes ou leurs créances commerciales. Quel intérêt peuvent-elles y trouver, quels obstacles pratiques les empêchent, le cas échéant, de traduire dans leur comportement les avantages de l'ECU ? A l'échelle macro-économique, la facturation en ECU représente également un enjeu. La progression de l'ECU dans les règlements privés met en lumière la question, aussi vieille que l'Europe communautaire, de la monnaie unique : on peut se demander dans quelle mesure le développement d'un réseau de paiements en ECU fait avancer la cause de l'intégration monétaire en Europe. C'est à ces deux types de questions que le présent article souhaite apporter quelques réponses.

*
* *

I. — La facturation en ECU : avantages et limites pour les entreprises

Il importe tout d'abord de s'entendre sur les termes employés. La progression de l'usage privé de l'ECU est souvent évaluée au regard des trois fonctions que l'on reconnaît habituellement à la monnaie : unité de compte, instrument de règlement, réserve de valeur. Dans cet article consacré à l'usage commercial de l'ECU, la discussion se limite aux deux premiers termes. Ces concepts doivent d'abord être précisés.

La *monnaie de compte* (ou monnaie du contrat) est la monnaie qui exprime le montant de la dette, et qui détermine donc le niveau de l'obligation du débiteur. Pour les contrats commerciaux, la monnaie du contrat est également appelée *monnaie de facturation* (invoice currency).

La *monnaie de paiement* (ou monnaie de règlement) est celle que le débiteur utilise pour exécuter son obligation (settlement currency).

La monnaie de compte peut (dans certains cas) être indexée sur une *monnaie de référence*, qui en corrige les fluctuations : par exemple, dette de 1 000 £ (monnaie de compte) payable en francs français (monnaie de règlement), le montant de 1 000 £ devant être redéfini en cas de modification de la valeur de la livre par rapport au dollar (monnaie de référence).

La monnaie de référence n'a pas d'objet lorsque la monnaie de compte semble suffisamment stable pour ne pas être reliée à une autre unité monétaire dans le contrat. Les qualités intrinsèques de stabilité de l'ECU font que l'indexation de la monnaie européenne sur une monnaie de référence est moins nécessaire que pour toute autre monnaie. Au contraire, ces mêmes qualités font que l'ECU peut jouer le rôle de monnaie de référence pour d'autres monnaies (voir exemple ci-dessous).

Avec l'ECU, on rencontre dans une transaction commerciale (achat/vente de biens et services) ou financière (achat/vente de titres) les cas suivants :

Monnaie de compte	Monnaie de règlement
a) ECU	autre monnaie
b) autre monnaie	ECU
c) ECU	ECU

Le cas a) — l'ECU est unité de compte, mais n'est pas monnaie de règlement — renvoie aux pratiques les plus anciennes et les plus connues. Les prémisses en ont été jetées avec l'Unité de Compte Européenne (UCE) bien avant l'instauration du SME.

Le cas b) — celui où l'ECU est utilisé comme monnaie de règlement, sans être la monnaie dans laquelle le contrat est exprimé — peut être illustré par un exemple : celui du contrat de 10 ans signé au début 1985 entre Gaz de France et Gasunie (Pays-Bas) pour la fourniture de méthane. Ce contrat, outre le fait d'être l'un des plus gros contrats commerciaux jamais signés mettant en jeu l'ECU, présente la caractéristique essentielle que l'ECU doit y servir de monnaie de règlement sans être utilisé pour exprimer le montant du contrat.

Le prix du gaz reste en effet indexé sur le dollar (3). Ce contrat réalise une sorte de compromis entre la volonté des partenaires de promouvoir l'ECU dans leurs relations bilatérales, et le souci de maintenir une référence au dollar, qui reste la monnaie par excellence des échanges énergétiques mondiaux. Cette donnée propre au marché mondial de l'énergie permet de comprendre le statut particulier qui est donné à l'ECU, qui sert de monnaie de règlement sans être monnaie de facturation.

Le cas c) est évidemment ici le plus significatif. Il renvoie à la question cruciale qui est de savoir quand l'ECU cesse d'être seulement une unité de compte, pour devenir une monnaie de règlement.

Les informations manquent ici pour savoir si, avec l'ECU, la pratique des affaires conduit à régler en ECU ce qui est facturé en ECU. On sait que, toutes devises confondues, il peut exister pour le commerce extérieur français quelques écarts entre les monnaies de facturation (statistiques des Douanes) et les monnaies de paiement (statistiques de la Banque de France). Toutefois, le rapprochement de ces deux séries indique également que ces écarts sont en général faibles. On considérera qu'il en est ainsi sur le cas particulier de l'unité monétaire européenne, en assimilant, dans ce qui suit, facturation en ECU et règlement en ECU.

La facturation en ECU apparaît, en première analyse, comme triplement avantageuse :

- elle fait profiter les partenaires des avantages de *stabilité* de l'ECU ;
- elle permet de *simplifier*, grâce notamment au caractère de monnaie composite de l'ECU, la gestion de la trésorerie-devises ;
- elle est une devise permettant de *neutraliser*, en les partageant entre les partenaires, les effets du change dans les relations commerciales.

1. La *stabilité* est l'avantage le plus directement perceptible lié à l'utilisation de l'ECU. Exprimée en ECU plutôt qu'en toute autre devise, la valeur d'une dette ou d'une créance connaît, en général, des variations moindres par rapport à la monnaie nationale. Il en est ainsi pour deux raisons :

— une raison *technique*. L'ECU est un panier de devises. Son cours dans une monnaie quelconque est obtenu en additionnant les produits des montants fixes des devises qui le composent par le cours de change de chacune de ces devises dans la monnaie par rapport à laquelle on veut évaluer l'ECU.

L'effet de « moyenne » conduit à des amplitudes de variations en général plus faibles que celles des monnaies composantes.

— une raison *politique* : les monnaies de l'ECU sont, sauf l'exception du Sterling et de la Drachme, liées par l'accord de change du SME. Chacune de ces monnaies est maintenue grâce à des interventions appropriées des banques centrales, à l'intérieur de marges de fluctuation (2,25 % de part et d'autre des taux bilatéraux). La stabilité recherchée pour chacune de ses composantes favorise la stabilité de l'ECU lui-même.

L'argument de la stabilité de l'ECU ne doit pas, toutefois, être surestimé :

— les réajustements périodiques (changement des taux bilatéraux : dévaluation ou réévaluation) modifient les rapports d'échange entre une ou plusieurs des monnaies composantes et l'ECU ;

— la non-participation de la livre sterling à l'accord de change — alors que la monnaie britannique est l'une des composantes de l'ECU — est un second facteur limitatif important à la stabilité de l'ECU. La livre est susceptible de connaître des variations plus fortes que celles des autres monnaies composantes parce que celles-ci n'induisent aucune intervention directement correctrice de la part des banques centrales. Toute dérive de la monnaie britannique se répercute sur la stabilité de l'ECU.

Sous ces réserves, le recours à l'ECU dans la facturation est un facteur d'*atténuation* du risque de change. Si l'on prend le franc français comme référence, la moyenne des variations annuelles (de mars 1979 à décembre 1985) atteint + 14,2 % pour le dollar, + 13,6 % pour le yen, + 4,9 % pour le mark et + 2,7 % pour l'ECU. L'observation des écarts par rapport à ces données tendancielles montre que l'ECU est la devise la moins volatile. Pour le dollar, qui s'est apprécié en moyenne de 14,2 % par an par rapport au franc français, les écarts ont atteint en moyenne 12,8 % de part et d'autre de cette tendance. Ils se sont élevés à 8,2 % pour la livre sterling, à 8,7 % pour le franc suisse, et à 5,7 % pour le mark. L'écart le plus faible est obtenu par l'ECU (3,3 %) (4).

On peut mettre en relief le bon degré de prévisibilité du cours de l'ECU en observant l'écart entre le cours à terme de cette monnaie pour une date donnée et le cours au comptant effectivement observé ce jour-là. L'écart entre les deux cours (représentant l'erreur de prévision du marché) est plus faible pour l'ECU que pour les autres grandes monnaies. De 1980 à 1985, il a varié pour les cotations à trois mois, entre - 1,7 % et + 1,3 %, alors que la fourchette était sur le dollar de - 3,2 % à + 8,8 % (5).

Plusieurs avantages découlent de la stabilité de l'ECU. En premier lieu, l'ECU permet de tenir les prix en devises (6). Il limite les révisions de prix fondées sur les fluctuations de change, ce qui est un avantage appréciable lorsque la durée de validité de l'offre joue, dans le démarchage ou la négociation, un rôle important : barèmes, catalogues, appels d'offres internationaux, etc.

L'utilisation de l'ECU offre, en second lieu, une sécurité pour des entreprises recourant de façon épisodique au marché des changes. La moindre variabilité des écarts quotidiens avec la monnaie nationale, lorsqu'il s'agit de l'ECU plutôt que d'une autre devise, est un facteur de minimisation des risques pour des entreprises qui n'ont pas les moyens de suivre de près les marchés, ni de décider quels sont les meilleures périodes pour acheter ou vendre des devises.

(4) Voir Banque nationale de Paris « L'ECU », une devise pour l'entreprise », Cahier n° 10, juillet 1986.

(5) C. Bienstock, note DGED, Études économiques, 1986, cité par E. Chevassus, *Facturation et financement des échanges agro-alimentaires — le rôle de l'ECU privé*, INRA, décembre 1986.

(6) P. Guimbretière, « Facturation des échanges en ECU », *Eurépargne*, n° 2, 1986.

(3) Voir *ECU Newsletter*, avril 1985, pp. 27-28.



Le risque de change, atténué lorsque l'ECU est utilisé dans la facturation de préférence à une autre devise, ne peut être complètement supprimé. Chaque monnaie composante voit son cours varier par rapport à l'ECU à l'intérieur des marges de fluctuation autorisées par l'accord de change européen ; surtout, les réajustements de parité au sein du SME introduisent un élément de risque qui peut être important, comme dans l'exemple de la dévaluation unilatérale de la lire de 8 % en juillet 1985. La facturation en ECU ne constitue donc pas, en tant que telle, un instrument de couverture du risque de change. Le risque de change lié à l'usage de l'ECU reste un risque qui doit être géré.

2. La simplification introduite par la facturation en ECU est double :

- simplification de la trésorerie-devises ;
- simplification des systèmes de prix.

L'usage de l'ECU permet aux entreprises de simplifier leurs opérations de change et de trésorerie. L'avantage est patent lorsque l'entreprise doit gérer des flux pluridevises. Illustrons ceci sur deux exemples :

— soit une entreprise libellant ses contrats d'exportation dans plusieurs devises ; le remplacement de celles-ci par l'ECU réduit à une seule le nombre de ses positions-devises. Il s'ensuit une simplification dans la gestion administrative de ces positions, en particulier dans la gestion de leur couverture à terme. Dans cette hypothèse, les contrats de couverture à terme ne concerneront qu'une devise — l'ECU — au lieu de plusieurs, d'où la mise en œuvre d'avantages d'échelle, et une réduction des coûts financiers.

Ces avantages sont ceux que l'on reconnaît à l'usage d'une monnaie véhiculaire unique. Il est toujours plus simple d'utiliser une seule devise de facturation. Il faut donc chercher ailleurs la supériorité de la monnaie européenne, en ce cas précis, sur toute autre monnaie — et notamment, le dollar.

L'ECU se démarque, en premier lieu, des devises tierces en raison de sa stabilité et de sa neutralité. En second lieu, le caractère pluridevises de l'ECU est un élément de simplification évident lorsqu'il se substitue à des flux de devises dont la composition est proche de la sienne. Son usage semble naturel pour des entreprises ayant des facturations régulières dans plusieurs devises européennes, comme le montre le second exemple.

— soit une entreprise exportatrice dont les coûts des matières importées sont exprimés en différentes devises, présentes dans la composition de l'ECU. Si cette entreprise opte pour la facturation de ses exportations en ECU (en remplacement de sa propre monnaie, ou de toute autre devise), elle réalise une *auto-couverture* de son risque de change d'autant meilleure que la structure par devises de ses importations est voisine de celle de l'ECU.

La simplification du système de prix peut être illustrée de deux manières :

— exemple de la société offrant ses produits dans plusieurs pays, et souhaitant porter à la connaissance de ses clients potentiels, par l'intermédiaire d'un catalogue par exemple, un prix uniforme. Un prix unique en ECU est une solution susceptible d'être mieux reçue par une clientèle d'acheteurs de plusieurs pays, qu'un prix exprimé dans l'une ou l'autre des monnaies nationales et auquel devrait adhérer la totalité des acheteurs.

— exemple de la facturation intra-groupe.

L'usage de l'ECU dans la facturation intra-groupe est souvent évoqué, à juste titre, pour illustrer certains des avantages les plus nets de l'ECU. D'après l'enquête, déjà citée, menée par l'Istituto San Paolo, la moitié des sociétés interrogées déclarant utiliser l'ECU pour la facturation l'ont fait dans le cadre de relations intra-groupe. Cette proportion importante s'explique de deux manières :

• tout d'abord — et d'après cette même enquête —, la principale difficulté dans la décision de facturer en ECU est formée des réticences du partenaire à l'échange (même si ces réticences résultent plus d'un manque d'information que d'une analyse objective). Elles sont un frein réel au développement de l'usage commercial de l'ECU. Or, par construction, ce problème ne se pose pas dans le cadre des relations intra-groupe (par exemple entre sociétés-sœurs situées dans des pays différents, et dont l'une est le fournisseur de l'autre). La recherche d'une gestion optimale des flux financiers à l'échelle du groupe induit, au niveau des relations commerciales bilatérales entre les différents établissements, des choix de facturation qui servent précisément cet optimum collectif. Il est très significatif de constater que, lorsque les réticences du partenaire sont, comme ici, levées, l'ECU s'installe facilement ;

• en second lieu, la facturation intra-groupe en ECU permet d'harmoniser les prix de cession entre les filiales situées en différents pays. En plus de l'avantage, cité plus haut, de la simplification pour chaque filiale de la gestion des positions de change, le recours à l'ECU facilite les comparaisons des résultats et performances des différentes unités, en neutralisant le facteur change.

L'exemple connu de Saint-Gobain doit être rappelé. Pour autant, il n'est pas unique. A l'origine, chaque usine du groupe Saint-Gobain facture les autres dans sa monnaie nationale. En 1980, le groupe réfléchit à une devise composite, épousant fidèlement la structure tendancielle des flux en devises du groupe. Cette unité s'avérant être très proche de l'ECU, le groupe opte pour celui-ci comme unité de compte, les règlements continuant de s'effectuer en monnaie nationale. Une étape est franchie en 1983, lorsqu'il est décidé que l'ECU servira également de moyen de paiement. Chaque filiale dispose à cet effet d'un compte en ECU dans une banque belge, et règle les soldes à date fixe. L'étape suivant devant être celle de l'utilisation de l'ECU dans les budgets prévisionnels.

L'intérêt de l'ECU comme monnaie intra-groupe est confirmé par l'existence d'autres cas intéressants. Le groupe Lesieur utilise depuis 1982, l'ECU dans la facturation avec sa filiale belge. Le groupe Pâchiney utilise, pour un encours annuel d'environ 200 millions d'ECUS, la monnaie européenne pour les échanges entre les usines en France et celles des pays voisins. Depuis octobre 1985, les principales sociétés de production en Europe du groupe Black & Decker (maison-mère aux États-Unis) facturent et règlent leurs échanges en ECU. Le groupe Synthelabo (4^e groupe pharmaceutique français) fixe ses prix de cession et effectue des règlements en ECU vers ses filiales en Belgique, en Italie et au Luxembourg. Le groupe Legler (holding contrôlant cinq sociétés italiennes et une société en Suisse dans le secteur textile) utilise l'ECU dans ses transactions avec sa filiale suisse. Le groupe alimentaire italien Ferrero réfléchit, à l'initiative

du responsable financier de sa filiale française, à un schéma de facturation en ECU entre ses unités situées en France, en Belgique et en Italie (7).

On doit ajouter que l'acclimatation de l'ECU au sein des relations à l'intérieur des groupes prédispose ceux-ci à chercher, dans leurs relations externes, à travailler avec la monnaie européenne : Saint-Gobain propose à ses clients des prix en ECU ; Lesieur exporte en Italie des huiles raffinées qui sont payées en ECU ; Synthelabo, pour sa part, a pu faire accepter à l'un de ses fournisseurs allemands l'ECU comme monnaie de paiement, lors du renouvellement d'un contrat pluriannuel.

3. A la différence des autres devises, l'ECU présente cette caractéristique d'être *toujours*, quels que soient les partenaires à l'échanger, une devise tierce. Par rapport à la situation la plus fréquente dans laquelle la monnaie utilisée est celle de l'un ou l'autre des partenaires, la facturation en ECU conduit les deux partenaires à être en risque de change. Même si le risque de change est, avec l'ECU, substantiellement réduit, le fait qu'il soit désormais présent des deux côtés peut être vu comme un inconvénient. Mais à l'inverse, le fait qu'en tant que devise tierce l'ECU ne soit la monnaie d'aucun des deux partenaires présente des avantages qui vont être présentés avec l'argument de la neutralité de l'ECU.

En tant que devise tierce, l'ECU ne peut être suspecté de favoriser, de manière unilatérale, l'acheteur ou le vendeur, comme on peut parfois le penser lorsque c'est la monnaie de l'un ou de l'autre qui est utilisée. L'ECU peut être considéré comme une monnaie de compromis, utile lorsque l'hypothèse retenue initialement pour la monnaie de facturation suscite pour l'une des parties des réticences trop marquées. Par sa neutralité, l'ECU doit donc favoriser des relations commerciales basées sur la confiance et la coopération.

Un second avantage découle de la neutralité de l'ECU : les aléas monétaires sont partagés et chaque partenaire supporte, en ce qui le concerne, les avantages ou les inconvénients de sa propre monnaie. Ainsi par exemple, un importateur français facturé en ECU plutôt qu'en Deutsche Mark ne subira pas les variations de prix provenant du fait que, sur le marché des changes, les opérateurs se portent sur la monnaie allemande et délaissent le dollar ou le franc suisse. Pour cet agent, l'ECU est une solution qui évacue une incertitude qui, en tout état de cause, est extérieure aux rapports commerciaux avec son partenaire allemand.

Enfin, comme le relève P. Guimbretière, un dernier élément de neutralité de l'ECU « trouve son origine dans la constatation que cet instrument monétaire, résultat de l'action de tous les États membres en matière monétaire, n'est pas contrôlé par un Institut d'émission, mais par dix » (8).

L'argument de la neutralité de l'ECU trouve sa meilleure illustration à travers la question du *partage* du risque de change. Cette question peut être ainsi posée : prenons le cas d'une transaction commerciale entre un exportateur et un importateur, au départ libellée dans la monnaie de l'un ou l'autre des partenaires, ou encore dans une

monnaie tierce (par exemple en dollars). Est-il avantageux de remplacer la monnaie initiale par l'ECU ? La méthode envisagée pour chiffrer cet avantage consiste à supposer que, en toute hypothèse, les risques de change sont couverts sur les marchés à terme de devises. Ceci conduit à des situations avantageuses, pour les exportateurs lorsqu'ils facturent dans une monnaie forte par rapport à la leur (en report) et pour les importateurs lorsqu'ils sont facturés dans une monnaie faible par rapport à la leur (en déport). Les modes de calcul des cours à terme des devises établissent qu'ils dépendent pour chaque partenaire, de l'écart entre les taux d'intérêt de sa propre monnaie et de la monnaie choisie pour la facturation. Lorsque l'on introduit la facturation en ECU dans ce cadre de raisonnement, on s'aperçoit que si le total des avantages (ou des coûts) initiaux pour les deux échangistes n'a pas varié, sa *répartition* en revanche a été modifiée. Pour que le partage soit mieux équilibré, il faut que le taux d'intérêt de l'ECU soit situé dans l'intervalle des taux des monnaies de chaque partenaire. Et il faut souligner que cette situation est fréquente, puisque en raison de sa nature de « monnaie panier » l'ECU a un taux d'intérêt qui occupe une position moyenne dans la hiérarchie des taux des monnaies composantes. Un cas typiquement avantageux est celui des exportations allemandes vers la France : que la monnaie de facturation soit le mark ou le franc conduit à une situation désavantageuse pour l'un ou l'autre des partenaires, puisque la monnaie allemande cote généralement un report vis-à-vis du franc. Avec l'ECU, chacun supporte un coût qui est moindre : un partage plus équitable est potentiellement de nature à lever des obstacles à l'échange (9).

Au terme de l'analyse citée en référence, il apparaît que, sans être systématiquement plus avantageux que les hypothèses initiales de facturation, le recours à l'ECU génère — potentiellement — des avantages dans des situations relativement nombreuses. Si dans les faits, les facturations en ECU restent en retrait, c'est que des obstacles existent, l'un des plus importants à l'échelle des entreprises étant, d'après les enquêtes effectuées, de surmonter les réticences du partenaire à l'échange. Mais, comme on va le voir, l'insuffisance *globale* de la circulation de l'ECU est généralement un frein au choix de cette monnaie dans la facturation.

*
* *

II. — La facturation en ECU dans la perspective de l'intégration monétaire européenne

Il s'agit désormais d'élargir le champ de réflexion aux implications macro-économiques des comportements de

(7) Sources : divers numéros d'ECU Newsletter ; MOCI, 24 février 1986 ; contacts personnels

(8) Article cité.

(9) Sur l'ensemble de la démarche, et l'observation entre juin 1985 et juin 1988 (relations France-Allemagne ; France-Grande-Bretagne ; France-Italie), le lecteur intéressé pourra se reporter à P.-B. Ruffini, « Développement et limites de l'ECU privé », *Revue d'économie financière*, à paraître, 1989.

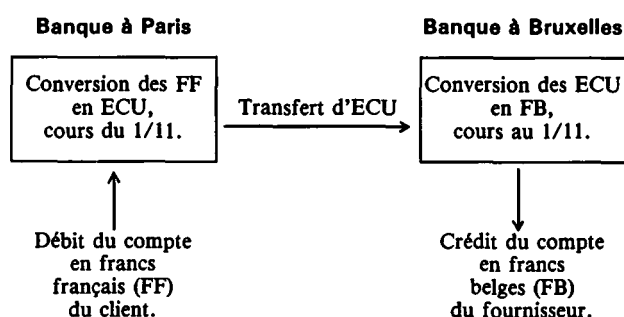


facturation en ECU qui viennent d'être repérés et analysés. Ces comportements restent à l'heure actuelle embryonnaires, même si l'on peut penser que leur potentiel de croissance est substantiel. La question que l'on se pose est de savoir si, et dans quelle mesure, l'extension de la facturation en ECU a des effets positifs sur la construction européenne et notamment, sur le plan de l'intégration monétaire. On peut intuitivement penser que, plus l'ECU est utilisé dans les contrats commerciaux, plus sa circulation se développe, concurremment à celle des autres monnaies. Il y a lieu de préciser d'abord cette première idée. On examinera ensuite, à la lumière de cette discussion, la question de l'unification monétaire de l'Europe.

1. De la facturation en ECU à la circulation de l'ECU

Utilisé dans la facturation commerciale — et donc, comme on le suppose dans cet article, dans les règlements — l'ECU n'est pas, pour autant, une monnaie qui *circule* entre les débiteurs et les créanciers finals. Pour bien le comprendre, il est essentiel de souligner, en premier lieu, que toute opération libellée en ECU ne conduit pas nécessairement les opérateurs commerciaux à l'ouverture de comptes en ECU dans les banques.

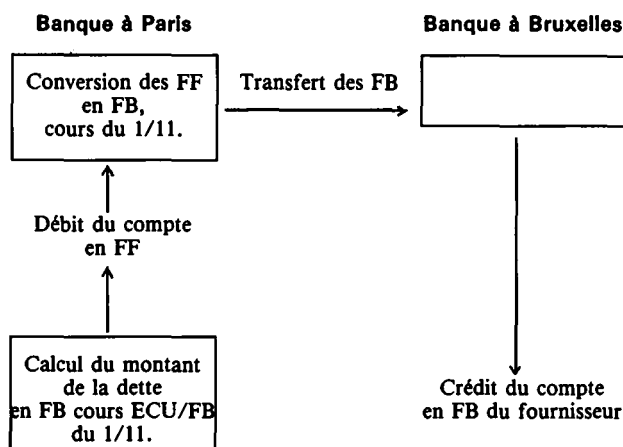
Soit l'exemple d'un industriel français qui signe avec un fournisseur belge un contrat pour la fourniture d'une presse, et pour un montant de 10 000 ECU. Le contrat est signé le 1^{er} août et le règlement doit se faire en ECU le 1^{er} novembre. Aucun des partenaires n'est titulaire d'un compte en ECU. Le schéma simplifié (on néglige les commissions bancaires, les délais de transferts...) est le suivant :



Dans cette hypothèse, aucun des partenaires commerciaux n'est en contact direct avec l'ECU, et pourtant la circulation des ECU est bien réelle. Seulement, elle est limitée à la sphère bancaire, par le jeu des comptes de correspondants des deux banques.

Cette situation n'est pas très différente pour les agents non bancaires, de celle où l'ECU ne jouerait dans le contrat qu'un rôle d'unité de compte. Supposons par exemple que le contrat précédent stipule que le règlement doit s'effectuer en francs belges, avec une clause d'indexation sur l'ECU : le fournisseur souhaite obtenir le 1^{er} novembre un règlement en francs belges qui soit l'exacte contrevaletur à cette date de 10 000 ECU.

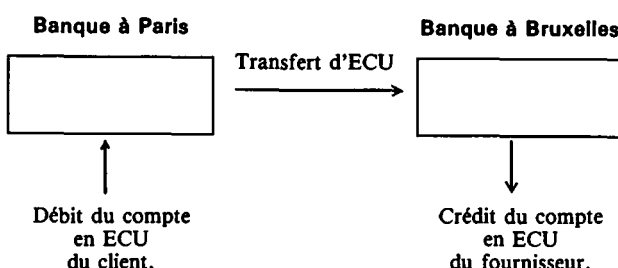
Au moment de donner l'ordre de payer, l'importateur doit calculer le montant en francs belges de sa dette en ECU, puis demander à sa banque de virer à son fournisseur ladite somme en francs belges.



Pour les banques, la différence par rapport à la situation précédente est importante : aucun transfert d'ECU n'a lieu, ces ECU n'ont pas à être trouvés ou, le cas échéant, composés par la banque payeuse. Pour l'importateur et le fournisseur, en revanche, il n'y a que peu de différence avec la situation précédente.

Le raisonnement, appliqué à l'exemple d'une transaction commerciale, aurait pu l'être aussi bien à celui d'une transaction financière : la souscription par un résident belge de titres obligataires en ECU, de même que l'encaissement périodique des coupons en ECU, ne nécessitent pas l'ouverture d'un compte en ECU.

Lorsque, cette fois-ci, l'importateur et l'exportateur détiennent des comptes en ECU auprès de leurs banques respectives, le schéma se transforme ainsi :



La présentation de ces mécanismes appelle quelques commentaires :

- ces mécanismes sont valables pour tous les règlements en devises. L'ECU ne fait pas exception à la règle selon laquelle on peut recevoir ou effectuer des paiements dans une devise sans pour autant disposer d'un compte dans celle-ci ;

- il faut supposer qu'il n'existe aucun obstacle à l'ouverture de comptes en ECU par les résidents ; la réglementation, en France, mais également en Allemagne, ne s'oppose plus aujourd'hui à la création de tels comptes ;

- l'existence de comptes en ECU aussi bien du côté de l'exportateur que du côté de l'importateur permet de simplifier l'exécution des règlements. Chaque agent peut se libérer de sa dette, ou encaisser sa créance, sans opération de change ;

— enfin, l'existence de comptes en ECU détenus par les agents non bancaires, favorise l'extension de l'usage de l'ECU ; ces comptes peuvent fonctionner dans les deux sens, et enregistrer des écritures de débit et de crédit. L'exportateur dont le compte est crédité en ECU peut très bien ne pas en demander la conversion dans sa monnaie, et les affecter ultérieurement à un paiement en ECU. Ceci peut l'inciter à rechercher des fournisseurs en ECU, comme l'importateur facturé en ECU peut pour sa part rechercher des recettes en ECU. Ce point est absolument essentiel : la circulation de l'ECU ne peut progresser qu'à la condition qu'il y ait de plus en plus de comptes d'agents non bancaires ouverts auprès des banques. Il n'existe aucune information précise sur la progression du nombre de comptes à vue en ECU dans le système bancaire. On peut néanmoins approcher la question de la circulation de l'ECU à travers les statistiques de la Banque des Règlements Internationaux.

Structure du marché bancaire de l'ECU
(encours en milliards de dollars,
corrigés de l'évolution des changes)

Avoirs	Positions sur agents non bancaires	Positions sur agents bancaires	Total Général
1983	3,9	8,0	11,9
1984	7,9	20,3	28,2
1985	12,3	41,9	54,2
1986	16,9	55,8	72,7
1987	26,2	79,9	106,1
Engagements			
1983	1,1	8,9	10,0
1984	2,0	20,3	22,3
1985	6,4	41,7	48,1
1986	6,7	55,9	62,6
1987	8,8	80,9	89,7

Ces chiffres illustrent tout d'abord la faiblesse des dépôts non bancaires : ceux-ci représentent, bon an mal an, environ 10 % des engagements bancaires globaux. Les montants indiqués donnent la limite supérieure de l'importance de la circulation monétaire en ECU ; il faudrait, pour plus de précisions, connaître la part des dépôts à vue transférables. Les engagements envers les agents non bancaires sont par ailleurs systématiquement plus faibles que les avoirs correspondants des banques sur les agents non bancaires : le rapport est, grosso modo, de 1 à 3. Ce déséquilibre est moins prononcé, mais se retrouve dans le total général. Il illustre ce qui est l'une des difficultés essentielles du marché bancaire de l'ECU : son manque structurel de liquidité. La réalité est que les banques ont plus de difficultés à susciter des dépôts en ECU qu'à distribuer des crédits en ECU. Faute de dépôts suffisants, les bilans bancaires s'équilibrent par la fabrication d'ECU, à partir des monnaies composantes.

Les obstacles qui freinent les progrès de la circulation de l'ECU sont multiples. Il y a tous ceux, déjà évoqués, qui préviennent l'utilisation plus fréquente du libellé « ECU » dans les transactions commerciales et aussi financières — condition nécessaire, mais non suffisante comme on l'a vu, à la circulation réelle de l'ECU : manque d'information sur les avantages effectifs de l'ECU, réticences du partenaire, poids des habitudes, etc. Mais il y a également les obstacles qui préviennent l'ouverture de comptes en ECU, et l'usage fréquent de ceux-ci pour effectuer et encaisser des règlements en ECU : carac-

tere épisodique de ces règlements, coûts de transactions élevés — notamment, niveau des commissions bancaires — associés à de tels règlements, et ceci en raison de la faiblesse globale des montants en jeux.

Il est pourtant concevable que ces obstacles, passé un certain seuil, puissent se changer en leur contraire. Il est clair que, pour toute entreprise, utiliser l'ECU est d'autant plus justifié que les autres entreprises sont plus nombreuses à le faire : un agent économique hésitera d'autant moins à ouvrir un compte en ECU qu'il sait pouvoir utiliser les ECU qu'il encaisse pour régler ses fournisseurs, sans avoir besoin de les convertir. Plus le réseau des paiements en ECU se développe, d'autre part, et plus les rendements d'échelle s'accroissent et les coûts de transaction s'amenuisent. Il y a lieu de voir dans l'extension du réseau des paiements en ECU un processus cumulatif.

L'organisation bancaire enfin, doit se montrer capable de gérer efficacement le réseau des paiements en ECU, c'est-à-dire en particulier les règlements interbancaires qui en résultent.

Un pas considérable a été franchi en ce sens avec l'instauration, en octobre 1986, d'une chambre de compensation interbancaire en ECU, fonctionnant sous l'autorité de la Banque des Règlements Internationaux (10). Cette instance grâce à laquelle les banques parviennent à gérer collectivement les règlements qu'elles ont à effectuer et à recevoir en ECU, mais sans bien sûr que puisse intervenir un « prêteur en dernier ressort », porte en elle-même la promesse d'une extension significative de la circulation de l'ECU. Elle rend de ce fait plus aiguë l'interrogation sur l'unité monétaire de l'Europe.

2. La circulation de l'ECU et l'unification monétaire de l'Europe

L'intégration monétaire de l'Europe peut-elle progresser à la faveur d'une extension de la circulation de l'ECU ? Cette question peut être introduite à partir d'une interrogation sur le processus d'intégration par la monnaie. De façon schématique, deux conceptions s'affrontent en la matière (11) :

— une première vision voit dont l'instauration d'une monnaie commune le « couronnement » du processus d'intégration économique. Cette approche, qui est celle de la Bundesbank, considère qu'il importe de réaliser une convergence aussi étroite que possible des économies des États membres au sein de la Communauté européenne. Ceci suppose des efforts constants pour harmoniser les politiques économiques nationales, et principalement les politiques monétaires et budgétaires. Ce n'est que lors-

(10) Voir M. Lelart, « La compensation des opérations en ECU », communication au Congrès de l'association internationale des économistes de langue française, juin 1988, publié dans la *Revue du Marché commun*, décembre 1988.

(11) Pour une présentation d'ensemble des divergences de vues sur les moyens de renforcer l'intégration monétaire en Europe, le lecteur peut se reporter aux articles suivants de K. O. Pöhl et R. Triffin, publiés à l'origine en langue allemande :

— « Le point de vue du président de la Deutsche Bundesbank sur le SME et ses perspectives de développement », *Problèmes économiques*, 31 juillet 1985 ;

— « Pour un renforcement du SME : une réponse du professeur Triffin aux réticences allemandes », *Problèmes économiques*, 6 novembre 1985.



que les performances macro-économiques se seront sensiblement et durablement rapprochées que l'on pourra songer à la monnaie unique. Ainsi présenté, ce point de vue appelle deux remarques :

- il traduit, tout d'abord, une inversion des priorités par rapport aux intentions qui prévalaient lors de la mise en place du SME. Celui-ci devait, dans sa seconde phase, voir l'installation d'une institution exerçant en partie les pouvoirs d'une banque centrale. Dans cette conception originelle, l'ECU était un principe de coordination pour les États (12). La mise en place de la monnaie commune se voyait attribuer un rôle moteur dans la poursuite de l'intégration économique, rôle qui lui est dénié dans la thèse ici discutée. Pour celle-ci, l'ECU n'a pas véritablement de raison d'être dans le processus d'intégration ;

- ceci permet de comprendre, et c'est la deuxième remarque, pourquoi cette problématique de la monnaie « couronnement du processus d'intégration » récuse totalement l'idée de l'ECU « monnaie parallèle » : il n'y a donc aucune raison d'encourager le développement de l'ECU privé ;

- dans la seconde conception, qui milite elle, en faveur de l'ECU, monnaie parallèle, il est pris acte des difficultés d'ordre politique qui ont fait repousser *sine die* l'entrée du SME dans sa seconde phase. Ce qui est recherché, c'est la mise en mouvement progressive des paiements en ECU, non pas en substitution des paiements domestiques — ce qui heurterait de front les souverainetés monétaires nationales —, mais en concurrence avec les paiements internationaux. A cet endroit, le thème de la facturation en ECU se retrouve. Car celle-ci, lorsqu'elle engendre des paiements en ECU, réalise la promotion d'une monnaie circulant parallèlement aux devises classiques. Et, comme on l'a dit, au-delà d'un certain seuil, qui n'est pas atteint aujourd'hui, la croissance des paiements en ECU devient un phénomène auto-entretenu. En même temps, les comportements des agents évoluent dans un sens favorable à l'intégration européenne : « L'essentiel est qu'une communauté d'agents économiques à la dimension de la Communauté s'habitue à cal-

culer, contracter et régler en ECU. Alors les entreprises en viendront naturellement à considérer le Marché commun comme un marché intérieur » (13). Mais à terme, évidemment, la hausse de la part de l'ECU dans la circulation monétaire, fût-elle celle des euro-devises et non des règlements domestiques, ne peut rester sans influence sur les conditions de la création et du contrôle des monnaies nationales par les banques centrales. Une solution élégante, permettant la poursuite de la croissance des règlements en ECU en augmentant la liquidité du marché, tout en évitant d'officialiser l'ECU et donc en maintenant les souverainetés monétaires nationales, est celle de la connexion des deux circuits de l'ECU officiel et de l'ECU privé (14).

Qu'il existe de tels projets, en plus de la réalité que constitue désormais la compension institutionnalisée de l'ECU, montre que la progression « parallèle » de l'unité européenne est possible. Mais cette progression porte également en elle-même ses propres limites. Elle rend certainement plus proches les décisions politiques qui feraient de l'ECU une monnaie à part entière, mais elle ne peut s'y substituer. L'ECU dispose sans aucun doute d'une marge de progression dans son usage privé, aussi bien commercial que financier. Mais l'ECU ne peut se dispenser d'un soutien public et ceci parce que, fondamentalement, sa nature est double : il est une unité monétaire parmi d'autres, qu'il peut concurrencer dans les choix des agents privés, tout en ne remplissant pas, à la différence des principales devises, l'ensemble des fonctions attribuées à la monnaie. Mais il est également, par sa naissance et par sa composition, l'unité monétaire qui porte en elle le projet européen.

C'est en ce sens que, à l'image des marchés, tous les États européens seront conduits tôt ou tard à reconnaître l'ECU, même si à l'heure actuelle, des divergences nettes subsistent sur les moyens d'y parvenir. Par l'importance et l'urgence des questions qu'il pose, l'usage privé de l'ECU, et particulièrement dans les règlements commerciaux, apparaît donc comme un véritable enjeu pour l'Europe.

(12) Voir sur ce point, M. Aglietta, « Faire de l'ECU une monnaie parallèle » in *l'ECU et la Vieille Dame*, Economica, Paris, 1986.

(13) Voir M. Aglietta, *op. cit.*, p. 134.

(14) Voir R. S. Masera, « An Increasing Role for the ECU : A Character in Search of a Script », *Essays in International Finance*, juin 1987.

LES SANCTIONS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET DES ÉTATS MEMBRES CONTRE L'AFRIQUE DU SUD POUR CAUSE D'APARTHEID *

Jean RAUX

Professeur à l'université de Rennes I
Directeur du Centre de documentation
et de recherches européennes (UA-CNRS 970)

La décision du président Botha de gracier les six condamnés à mort de Shaperville et de libérer Mandela... pour le mettre en résidence surveillée justifie a posteriori la condamnation de l'apartheid et surtout le recours à des sanctions, notamment par la Communauté et ses États membres.

La condamnation de l'apartheid en Afrique du Sud (1), même trop souvent formelle, n'en a pas moins été sans appel tant de la part des États membres de la Communauté européenne, s'exprimant au titre de la Coopération politique européenne (CPE), que de la part de la Communauté elle-même, notamment dans le cadre de ses relations préférentielles avec les États ACP signataires de la convention de Lomé (2).

L'examen de la pratique diplomatique révèle également la mise en œuvre de sanctions au double niveau des États membres et de la Communauté. Tantôt restrictives des relations avec l'Afrique du Sud, tantôt positives et favorables aux victimes de l'apartheid, celles-ci se sont avérées trop souvent timides et trop rarement efficaces pour que ne se fasse pas sentir le besoin de sanctions plus contraignantes mettant harmonieusement en relation la Communauté et ses États membres au service conjugué de la paix et du respect des principes démocratiques et des Droits de l'homme dont ils se réclament officiellement.

1. La condamnation de l'apartheid par les États membres

Il appartenait d'abord aux États membres de s'exprimer dans le cadre de l'harmonisation de leurs politiques étrangères qui échappe à la compétence de la Communauté. Les États membres l'ont fait de façon progressive et de manière de plus en plus explicite dans les instances de la CPE et au sein d'instances internationales.

a) ...dans les instances de la CPE

L'apartheid a été fréquemment à l'ordre du jour des séances du Conseil européen ou de la Conférence des ministres des Affaires étrangères (CMAE) et a suscité des condamnations de plus en plus fermes à partir de 1976. Appréhendée initialement en liaison avec d'autres problèmes concernant l'Afrique australe, tels celui de l'Angola (3) et celui de la Rhodésie (4), ou en écho à l'action de l'OUA (5), l'apartheid a peu à peu focalisé l'attention à titre principal, compte tenu de la dégradation de la situation en Afrique du Sud (6) marquée par des violentes émeutes et l'instauration de l'état d'urgence en 1985 (7).

(1) Sur les grandes lois de l'apartheid, voir : J. Sevry, « Afrique du Sud, l'apartheid en crise » — *La Documentation française*, mai 1987, p. 13.

(2) Voir à ce sujet :

Jean Tancercel : « La Communauté européenne et ses États membres face au problème de l'apartheid, mémoire DEA ». Centre de documentation et de recherches européennes, Rennes 1987.

Corinne Covillers : « Y a-t-il une politique extérieure des Communautés européennes ? » PUF Paris 1987, notamment pp. 63 et s.

(3) CMAE 23 février 1976, *Bull. CE* 2/1976, point 2502.

(4) Cons. Europ. Luxembourg, avril 1976, *Bull. CE* 4/1976, point 2508.

(5) CMAE *Bull. CE* 4/1977, point 224.

(6) CMAE *Bull. CE* 9/1984, point 241.

(7) CMAE *Bull. CE* 4/1985, point 241.

(*) Ce texte reprend les grandes lignes d'un rapport présenté par l'auteur dans le cadre de journées franco-helléniques organisées à Nauplie à l'initiative du professeur Stéphanou (université d'Athènes).



Les ministres des Affaires étrangères, le 25 avril 1985, sont ainsi parvenus à la conclusion que : « Seule l'abolition des pratiques discriminatoires et du système de l'apartheid, ainsi que la reconnaissance des droits politiques et civils de la population noire sont de nature à assurer une évolution pacifique de la société sud-africaine » (8). Surtout, ils ont refusé de se laisser impressionner par des mesures en trompe-l'œil et ont déclaré, le 10 septembre 1985, que l'objectif était « l'abolition pure et simple de l'apartheid, et pas seulement celle de certaines de ses composantes... Il ne peut en effet y avoir un bon et un mauvais apartheid. Tous les citoyens d'Afrique du Sud doivent bénéficier de droits égaux..., la protection des minorités doit être assurée » (9). Cette déclaration est d'autant plus importante que, pour la première fois, elle est assortie de sanctions : certaines, restrictives, le plus souvent à la charge des États membres, d'autres, positives, à la charge de la Communauté et en faveur d'organisations africaines non violentes. Le Conseil européen a pris de façon plus solennelle le relais des ministres des Affaires étrangères, et, lors de sa session des 26 et 27 juin 1986 à La Haye, s'est déclaré « vivement préoccupé par la dégradation rapide de la situation et de la montée de la violence ». Il a notamment précisé que « le rétablissement de l'état d'urgence et l'arrestation arbitraire de milliers de sud-africains ne peuvent que retarder l'amorce d'un dialogue national véritable sur l'Afrique du Sud, qui est absolument nécessaire si l'on veut parvenir à une *solution pacifique* des problèmes du pays » (10). Les Douze (11) conclurent opportunément à la nécessité d'un programme d'aide aux victimes de l'apartheid, mais, de façon plus malencontreuse, confièrent à la « Troïka », notamment à son président Sir Geoffroy Howe, secrétaire au Foreign Office, la conduite d'une mission de paix de nature à créer les conditions indispensables à un dialogue avec les populations noires. Cette initiative fut considérée par la plupart des leaders sud-africains comme une mesure destinée à éluder l'adoption de sanctions économiques (12), en raison notamment de l'opposition de madame Thatcher ; elle fut pareillement rejetée par les autorités de Prétoria comme une ingérence dans leurs affaires intérieures. Comme pour compenser leur échec, les Douze, réunis près de Londres le 16 septembre 1986, adoptèrent un nouveau train de sanctions dont ils demandèrent la concrétisation tant aux institutions communautaires compétentes qu'aux autorités nationales. Depuis, plus sensibles au poids de l'opinion publique, notamment aux pressions des ONG et à l'aiguillon du Parlement européen élu au suffrage universel, et inquiets de « la polarisation accrue des attitudes en Afrique du Sud », les ministres des Affaires étrangères ont réaffirmé que « l'objectif de la politique des Douze envers l'Afrique du Sud demeurerait l'abolition totale de l'apartheid, et son remplacement par un système de gouvernement réellement démocratique et non racial » (13). De façon réaliste, le Conseil européen de Hanovre des 27 et 28 juin 1988, a fait savoir que la promulgation d'un projet de loi de nature à priver des organisatons antiapartheid du soutien financier de l'étranger « pèserait encore plus lourd sur les relations entre les Douze et l'Afrique du Sud » ; plus encore, onze États membres ont fait fi des réserves britanniques et ont laissé entendre qu'ils seraient prêts à mettre en œuvre un plan commun de sanctions dans l'hypothèse d'une exécution des condamnés à mort de Shaperville (14). Ainsi, les sanctions pourraient-elles à l'avenir être à la mesure des discriminations raciales et trouver leur terme dans l'institution d'élections démocratiques en Afrique du Sud.

Comme on peut le constater, la justification et l'explication de la condamnation par les États membres ne sont pas sans relation avec le régime des sanctions. La condamnation de l'apartheid au sein des instances internationales auxquelles participent les États membres n'est pas elle-même sans influencer le régime des sanctions.

b) ...au sein des instances internationales

La condamnation de l'apartheid par les instances internationales accompagne en parallèle la coopération politique européenne et, souvent, lui donne corps. La condamnation de l'apartheid par l'ONU et les institutions spécialisées (OIT - UNESCO...), renforcée à partir de 1967 par la création d'un Centre pour l'apartheid, a mobilisé les États membres, mais avec un succès variable.

b) ...au sein des instances internationales

Le Conseil de sécurité a multiplié les condamnations de l'apartheid, sous toutes ses formes, et a rendu obligatoire l'embargo sur les armes en direction de l'Afrique du Sud sur la base du chapitre VII de la Charte, en 1977, sans pourtant pouvoir étendre les sanctions au-delà, du fait du double veto de la France et de la Grande-Bretagne, de connivence avec les USA. Le Conseil de sécurité n'a eu alors d'autre solution que d'adopter une résolution recommandant des sanctions économiques volontaires le 29 juillet 1985 (15).

Cependant, les deux États membres permanents du Conseil de sécurité n'ont pas toujours agi de concert. La France, toujours en juillet 1985, a pris l'initiative d'une résolution réclamant la levée de l'urgence, tandis que la Grande-Bretagne s'est abstenue, empruntant le sillage des États-Unis. Il est vrai que les positions adoptées par la France et la Grande-Bretagne au Conseil de sécurité, lors de la discussion de la politique de l'apartheid peuvent être considérées comme relevant de la compétence propre de ces États, en tant que membres permanents du Conseil de sécurité, et, en conséquence, ne faire l'objet d'aucune consultation politique européenne.

A priori, ce n'est pas le cas au sein de l'assemblée générale. En effet, à maintes reprises, les États membres de la CEE ont profité des sessions de l'assemblée générale pour définir ensemble des « positions communes » vis-à-vis de l'apartheid. On citera quelques-unes des interventions les plus marquantes des présidents en exercice du Conseil des Communautés européennes ou de la Conférence des ministres des Affaires étrangères. Ainsi, M. Van der Stoep, ministre néerlandais des Affaires étrangères,

Le Conseil de sécurité a alors recommandé la suspension de tout nouvel investissement, la suppression des crédits à l'exportation avec garantie publique et l'interdiction de tout nouveau contrat nucléaire.

(8) *Ibidem*, cette déclaration fait aussi écho aux résolutions du Conseil de sécurité considérant l'instauration d'un « régime raciste illégal » en Rhodésie du Sud comme une « menace pour la paix ».

(9) *Bull. CE* 9/1985, point 2.5.1.

(10) *Bull. CE* 6/1986, points 1.1.1. et suivants.

(11) L'Espagne et le Portugal se sont joints aux dix États membres, avant même leur admission effective.

(12) *Europolitique* n° 1243 du 29 juillet 1986.

(13) *Bull. CE* 5/1987, point 241.

(14) *Europolitique*, 22 juin 1988, n° 1415.

(15) Le Conseil de sécurité a alors recommandé la suspension de tout nouvel investissement, la suppression des crédits à l'exportation avec garantie publique et l'interdiction de tout nouveau contrat nucléaire.

après avoir dénoncé les bantoustans et plaidé en faveur d'un État multiracial, affirma la détermination des États membres : « Aussi longtemps qu'il sera appliqué, (l'apartheid) sera combattu par tous ceux qui y voient la négation des droits fondamentaux de l'être humain. Les États membres affirment fermement et sans équivoque que la justice et la liberté pour tous doivent devenir la règle en Afrique du Sud » (novembre 1976) (16). Parlant au même titre, un an plus tard, M. Simonet, alors ministre belge des Affaires étrangères, se félicita de la fréquence de votes communs des États membres et de nombreuses explications de vote communs et considéra l'apartheid au nom des Neuf comme « une insulte à la dignité de l'homme et une forme de racisme institutionnalisé qui prive la majorité de la population du plein exercice de ses droits civils et politiques ». Toujours au nom des Neuf, il refusa de reconnaître « la prétendue indépendance du Transkei » et refusa de « donner quelque crédit que ce soit au simulacre d'indépendance que l'Afrique du Sud s'apprête à accorder au Bophsthasmana » (novembre 1977) (17). Le 26 septembre 1978, M. Genscher, ministre allemand des Affaires étrangères, plaida au nom des Neuf en faveur de l'indépendance de la Namibie et de la cessation de son occupation illégale par l'Afrique du Sud, et considéra « le système de discrimination sociale contraire à toutes les convictions de l'Europe des Neuf » (18). On appréciera enfin les propos perspicaces de Lord Carrington, ministre britannique des Affaires étrangères, parlant au nom des Dix : « Pratiquement, tous les espoirs de changement valable ont été déçus au cours des dernières années. A défaut d'un passage rapide à une forme de gouvernement fondée sur le consentement, et d'un abandon du système de l'apartheid que nous abhorrons tous, la tendance en Afrique du Sud ne pourra être qu'une accélération du conflit et une aggravation de la violence. Les Dix lancent donc un appel urgent à ceux qui, en Afrique du Sud, peuvent encore avoir une action décisive en faisant face à cette réalité et en ayant l'imagination, l'audace et l'autorité nécessaires pour parvenir à une solution politique (19).

N'est-ce pas étonnant que d'entendre le représentant du Royaume-Uni, et surtout le ministre des Affaires étrangères de madame Thatcher, préconiser une action aussi positive des Dix ? On est volontiers tenté de prêter une dynamique à la Communauté elle-même, qui n'est pas également sans surprendre, compte tenu de son champ d'action essentiellement économique.

2. La condamnation par la Communauté

Pour surprenante qu'elle soit au regard du traité de Rome, la condamnation de l'apartheid par la Communauté elle-même n'en est pas moins logique. On peut dire en effet que la Communauté obéit à une double logique : une logique démocratique nourrie par l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, et une logique africaine, enracinée dans la coopération en vue du développement économique et social des États ACP.

a) La logique démocratique

Le Parlement européen est l'héritier des traditions parlementaires démocratiques nationales et son élection au suffrage universel en a fait le défenseur naturel des Droits de l'homme et des libertés démocratiques.

Cette légitimité démocratique l'a conduit à soutenir toutes les initiatives prises au titre de la CPE, telle, fût-ce de façon critique, l'institution d'un Code de conduite de la CPE pour les entreprises de la Communauté ayant des filiales, des succursales ou des représentations en Afrique du Sud (20) et à condamner « sans réserve la politique d'apartheid sous toutes ses formes... qui constitue une violation permanente extrêmement grave des Droits de l'homme » (21). Il s'est dit « choqué par les violences perpétrées contre les citoyens noirs sud-africains dont le seul crime était de revendiquer des droits civils », et a réclamé des sanctions de toutes natures dès avril 1985 (22).

Il a durci peu à peu sa position et s'est fait l'ardent défenseur de tous les prisonniers et condamnés au mépris des Droits de l'homme, et a revendiqué de façon insistante « l'instauration d'un régime majoritaire sur la base d'élections libres et loyales au suffrage universel », et surtout, de façon originale, s'est fait le champion de « sanctions contraignantes et globales » dans le cadre d'actions concertées (23). Enfin, sans renoncer aux condamnations les plus sévères contre la politique d'apartheid (24) et les « conséquences pernicieuses qui en découlent », il n'hésite plus à présent à s'immiscer de « plein droit » dans l'application des mesures adoptées, voire à dénoncer la carence de certains États membres (25). Il est vrai que, aux termes de l'Acte unique (art. 30 § 4), il peut désormais revendiquer « une association étroite » à la CPE et ses vues doivent être « dûment prises en considération ». Si cette attitude du Parlement européen n'était systématique, on pourrait croire que sa fréquentation des représentants des ACP au sein de l'assemblée consultative paritaire instituée par les conventions de Lomé a eu une influence décisive.

b) La logique africaine

Les deux premières conventions de Lomé se contentaient d'une référence aux principes de la Charte des Nations Unies et témoignaient ainsi de l'attachement des parties contractantes « aux libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de religion ». Les États ACP étaient plus soucieux des droits économiques et sociaux, tandis que la CEE et ses États membres exi-

(16) Bull. CE 9/1977, point 3.2.3.

(17) Bull. CE 11/1977, point 3.2.6.

(18) Bull. CE 9/1978, point 3.3.1.

(19) Bull. CE 9-1/1981, point 2.2.6.

(20) — JOCE n° C 127/56 du 21 mai 1979, JOCE n° C 127/57 du 25 mai 1979.

— M. Lagorce : Rapport sur la forme, le statut, le contexte et l'application du Code de conduite en Afrique du Sud, Doc. P.E. n° 70/79.

— Scott-Hopkins : Rapport fait au nom de la Commission politique en Afrique australe, Doc. PE 4 oct. 1982, Doc. 1657/82.

(21) JOCE n° C 6842 du 14 mars 1983, p. 42.

(22) JOCE n° C 122 du 20 mai 1985, p. 115 et s. Le Parlement européen demande notamment de mettre fin aux investissements en Afrique du Sud et aux prêts bancaires à garantie d'État en faveur des exportations à destination de ce pays.

(23) JOCE n° C 281/128, 19 octobre 1988. JOCE n° C 122/130, 9 mai 1987.

(24) JOCE n° C 94/118, 11 avril 1988. JOCE n° C 122/129, 14 avril 1988.

(25) JOCE n° C 318/152, 30 novembre 1987.



geaient le respect des droits fondamentaux par leurs partenaires (26). Avec Lomé III un compromis permit de faire face à la revendication par les États ACP d'une condamnation sans équivoque de l'apartheid. Il fut convenu que l'être humain serait au cœur de la coopération CEE-ACP et qu'il serait désormais l'acteur et le bénéficiaire du développement (27). Dans cet esprit, les parties contractantes affirmèrent leur ambition de « créer ensemble, dans la perspective d'un ordre international plus juste et plus équilibré, un modèle de relations entre pays développés et pays en développement et (d')œuvrer ensemble pour affirmer au plan international les principes qui font leur coopération » (art. 1^{er}). A ce titre, elles annexèrent une déclaration commune (ad. art. 4) dans laquelle elles affirment « leur profond attachement à la dignité humaine... », et leur volonté de favoriser « la jouissance pleine et effective par les individus et les peuples de leurs droits économiques, sociaux et culturels... ». Sur cette double base, qui symbolise les divergences de leurs courants de pensée et leurs valeurs de référence, « les parties contractantes réaffirment à cet égard leur obligation et leur engagement existant en droit international pour combattre, en vue de leur élimination, toutes les formes de discrimination fondées sur l'ethnie, l'origine, la race, la nationalité, la couleur, le sexe, le langage, la religion ou toute autre situation. Elles proclament leur détermination de tout mettre en œuvre efficacement pour l'éradication de l'apartheid qui constitue une violation des Droits de l'homme et un affront à la dignité humaine ». La déclaration est éminemment politique, notamment dans la mesure où elle vise un pays qui n'est pas signataire de la convention de Lomé, mais elle est inséparable de la politique communautaire du « développement économique et social » que symbolise cette Convention.

Au-delà de cette constatation précise, on peut d'ailleurs penser qu'il est vain de vouloir dissocier la CPE et l'activité communautaire. La condamnation de l'apartheid, a priori de la seule compétence des États membres, a été très vite partagée et consolidée par la Communauté en tant que telle. Peut-il en être autrement des sanctions ?

3. De la condamnation aux sanctions

Une fois exprimée la volonté politique commune des États membres quant à l'opportunité et à l'étendue des sanctions, une logique apparente pourrait laisser à supposer que la mise en œuvre de sanctions relève de la seule compétence des États membres qui en ont pris l'initiative ! Pourtant, à bien considérer les traités communautaires, l'instrumentalisation de la CPE ne peut être que de caractère communautaire, dès lors qu'elle met en cause une compétence communautaire, que ce soit en particulier dans le cadre de la politique commerciale (art. 113 CEE), dans le cadre de sa politique du développement (art. 238 CEE) ou encore en exécution du budget de la Communauté. Cependant, si par nécessité politique, les États membres entendent eux-mêmes mettre en œuvre des sanctions économiques ou s'obstinent à ne pas agir, ceux-ci n'échappent pas pour autant à leurs obligations d'États membres sous le contrôle de la Commission dès

lors que les mesures réglementaires nationales, voire l'absence de mesures, sont susceptibles de mettre en cause le fonctionnement du Marché commun, a fortiori du marché intérieur, et le développement des politiques communautaires. Inversement, dans l'hypothèse de sanctions mises en œuvre par la Communauté sous forme de dispositions réglementaires, ou par la Commission elle-même dans l'exercice de ses compétences budgétaires, c'est bien la Communauté qui se trouve en conflit avec l'État tiers, et c'est elle en conséquence, qui se trouve conduite à prendre à son tour les initiatives appropriées de caractère politique.

La formalisation de la CPE dans le cadre de l'Acte unique sous le signe des principes démocratiques et des Droits de l'homme (préambule) autorise à penser avec le Parlement qu'une approche finalisée, dans le respect des compétences communautaires et nationales, permet désormais de lier légitimement coopération politique et politiques communautaires afin de permettre l'édiction de sanctions globales et contraignantes pour mettre fin à l'apartheid en Afrique du Sud. Une telle approche apparaîtra d'autant plus opportune que, pour être efficaces, les sanctions doivent faire l'objet d'une application uniforme. Or, la Communauté est la seule à même de garantir une application uniforme et a fortiori simultanée de sanctions économiques, face à la diversité des engagements des États membres en Afrique du Sud (28). Cependant, l'action communautaire aura d'autant plus de chances d'être couronnée de succès qu'elle se doublera d'une action concertée avec les pays tiers concernés, qu'ils soient actifs, comme les grandes puissances économiques, ou victimes, comme les États ACP d'Afrique australe.

Sur ces bases, et compte tenu des leçons tirées de l'examen de la pratique, il est possible d'avancer trois propositions que nous expliciterons tour à tour :

- les sanctions des États membres agissant au titre de la coopération politique sont indissociables des politiques communautaires concernées ;
- les sanctions de la Communauté agissant dans le cadre de politiques communautaires sont indissociables de la coopération politique ;
- des sanctions globales et contraignantes de la Communauté et des États membres, avec l'appui d'une action internationale concertée, s'imposent pour donner corps à la coopération politique.

I. — Les sanctions des États membres indissociables des politiques communautaires

Les sanctions des États membres agissant collectivement en vertu d'une décision politique préalable sont elles-mêmes concrétisées hors traité dans un cadre national.

(26) Sur les positions des parties aux deux premières conventions : voir le numéro spécial du Parlement européen (série information) : Assemblée consultative de la Convention de Lomé CEE-ACP, réunion annuelle (1977).

(27) Voir notamment les commentaires d'Edgard Pisani, négociateur de Lomé III et de Peter Barry, président en exercice du Conseil, *Le courrier CEE-ACP*, n° 89 (janvier-février 1985, pp. 7 et 15). Voir également *Bull. CE* 10/1983, points 1.2.1 et suivants.

(28) Voir à ce sujet le très intéressant rapport de madame Barbara Simons sur la mise en œuvre par les États membres de la Communauté des mesures restrictives visant les échanges commerciaux avec la république d'Afrique du Sud, P.E. Doc 2A-151-87 et corrigendum 2, et le rapport pour avis de madame Rika M.R. de Backer-van Ocken.

Le rapport met en évidence le degré d'engagement des États membres, la variété des mesures nationales adoptées par les États, la faible incidence des sanctions sur le commerce extérieur de la Communauté.

Ou bien elles prennent l'appellation de « mesures restrictives » et la forme de dispositions réglementaires nationales. Elles sont alors mises en œuvre directement et exclusivement par les États membres. Tel est le cas des « mesures restrictives » adoptées en vertu d'une décision commune obligatoire pour les États membres en date du 10 septembre 1985.

Ou bien elles s'analysent en de simples orientations de la collectivité des États membres à l'adresse des entreprises et sont seulement soumises au contrôle formel et *a posteriori* des États membres. Tel est le cas du Code de conduite des entreprises communautaires ayant des filiales, des succursales ou des représentations en Afrique du Sud, adopté en revanche sans forme contraignante en septembre 1977.

Dans l'un et l'autre cas, l'examen de la pratique conduit toutefois à penser que la communautarisation de ces sanctions représenterait un gage d'application uniforme à la mesure de la violation des Droits de l'homme et des droits économiques et sociaux dont la Communauté se montre préoccupée, notamment dans ses relations avec les États ACP.

Néanmoins, dans l'attente d'une solution aussi radicale, le maintien de mesures restrictives nationales laisse toujours à désirer quant à leur application, et il est permis de penser que leur efficacité serait mieux garantie par un contrôle communautaire à la mesure de leur incidence sur les politiques communautaires concernées.

La concrétisation des sanctions dans le cadre national devrait donc logiquement céder le pas à leur communautarisation, que celle-ci soit complète ou qu'elle se réduise à un contrôle des États membres.

A. La concrétisation des sanctions dans le cadre national

L'analyse des sanctions dans le cadre national met en lumière un rôle particulièrement discret des États membres dans l'hypothèse du Code de conduite des entreprises « communautaires » en relation avec l'Afrique du Sud, et, au contraire, un rôle dominant des États membres dans l'hypothèse des « mesures restrictives ». La nature et l'application des deux sanctions sont très révélatrices à cet égard.

1. Le Code de conduite des entreprises communautaires en Afrique du Sud

Le Code de conduite fait-il partie des sanctions contre l'apartheid ? Quelle en est la véritable nature ? Quelles sont ses garanties d'application ? Son application dans le cadre de la CPE n'est-elle pas un leurre dont la prise en compte par les institutions communautaires ferait souhaiter la communautarisation du Code ?

a) La nature du Code

On peut s'interdire de classer le « Code de conduite des entreprises de la CEE ayant des filiales, des succursales ou des représentations en Afrique du Sud » dans la typologie des sanctions des États membres de la Communauté. Reprenant une qualification des « Principes » de Léon Sullivan à l'adresse des entreprises américaines en Afrique du Sud qui ont d'ailleurs inspiré le Code européen, on pourrait dire qu'il s'agit seulement d'un « engagement constructif » de nature à assouplir les positions des dirigeants sud-africains (29).

Ce serait néanmoins se méprendre sur l'esprit qui a prévalu lors de l'adoption de ce Code par l'ensemble des États membres dans le cadre de la coopération politique, le 20 septembre 1977 (30), et plus encore, lors de sa révision en novembre 1985 (31). « L'adoption » du Code, son « renforcement » et sa « publicité » ont même été présentées comme faisant partie du paquet de mesures adoptées à l'encontre de l'Afrique du Sud le 10 septembre 1985 (32).

Les thèmes qui font l'objet du Code de conduite témoignent d'une volonté de contribuer à l'abolition de l'apartheid. Les thèmes majeurs sont : les relations au sein de l'entreprise (notamment la création de syndicats), la main-d'œuvre migrante (trop souvent utilisée comme instrument de la politique d'apartheid), les salaires, les structures salariales et la promotion des travailleurs africains noirs, les prestations additionnelles au salaire, la déségrégation sur les lieux de travail. « Égalité », « liberté », « formation », et « promotion » sont ainsi les maîtres mots du Code, et certaines orientations proposées, notamment celles relatives au développement des syndicats et à la promotion des noirs, vont à l'encontre des lois sud-africaines. Quant au fond, le Code relève donc bien d'une politique de confrontation avec l'Afrique du Sud, afin de faire changer un état de droit (... ou de non-droit).

La pression est cependant très mesurée. Si l'Afrique du Sud est bien visée, ce sont les entreprises de la Communauté qui sont les destinataires du Code.

Or, en dépit de son appellation, le « Code de conduite » ne présente aucun caractère obligatoire. L'emploi systématique du conditionnel (« les entreprises devraient... ») dénote bien qu'il s'agit d'orientations ou de conseils pour les entreprises placées devant « leurs responsabilités », sans qu'il s'agisse de recommandations pour les États membres. Ceux-ci n'interviennent qu'*a posteriori* après une éventuelle application.

b) L'application du Code

L'application du Code appartient aux entreprises sollicitées à cet effet sous le contrôle très formel et *a posteriori* des États membres. Les entreprises sont en effet invitées à publier chaque année un rapport annuel détaillé sur les progrès réalisés. Les rapports permettent un contrôle *a posteriori* des États membres à propos de chacun des thèmes du Code, notamment à propos de l'emploi des travailleurs noirs. Ils doivent permettre aux États membres réunis au titre de la CPE d'envisager une action collective, et, à chacun des gouvernements nationaux en particulier, d'envisager des mesures nationales. En pratique, les entreprises fournissent un rapport et, à partir des informations fournies de bonne foi, des rapports nationaux sont élaborés et éventuellement publiés (33) pour se fon-

(29) Mac Farlane, conseiller du président Reagan, *Le Monde*, 1985, p. 3.

(30) *Bull. CE* 9/1977, pp. 52 et suivantes.

(31) *Bull. CE* 11/1985, point 3.4.1.

(32) Voir le communiqué de presse de la réunion ministérielle du 19 novembre 1985 à Bruxelles, *Bull. CE* 9/1985, point 2.5.1.

(33) Tel est le cas aux Pays-Bas, en RFA et au Royaume-Uni ; v. BIT - Rapport spécial du directeur général sur l'application de la déclaration concernant la politique d'apartheid (1985) p. 24.



dre dans un rapport unique ou « analyse récapitulative ». On regrettera alors que les États membres pris individuellement et surtout collectivement n'aient pas jugé opportun de prendre appui sur ces rapports pour forger un instrument efficace de lutte contre l'apartheid et arrêter des mesures coercitives nationales contre les entreprises éventuellement défailtantes. Mais, pas plus qu'aux entreprises, rien n'est imposé aux États membres.

Tout repose sur la bonne volonté des entreprises et sur celle des États pour les inciter à suivre les recommandations du Code (34). On comprend que le Parlement européen ait souhaité une communautarisation du Code pour que les États membres soient invités, et mieux encore obligés, de prendre des sanctions de caractère juridique et financier à l'encontre des entreprises communautaires dont les filiales, les succursales ou représentations refusent de collaborer à la mise en pratique du Code. Sans une telle évolution, il risque de demeurer « une tentative insuffisante et vaine de créer des îlots artificiels d'égalité dans un océan de ségrégation » (35).

L'appel direct aux États membres pourrait laisser augurer une application moins aléatoire. Et pourtant ! Les mesures « restrictives » à la charge des États membres ne sont pas sans susciter bien des réserves.

2. « Les mesures restrictives » des États membres

Les mesures restrictives à la charge directe et exclusive des États membres ont pour l'essentiel été décidées collectivement le 10 septembre 1985. L'analyse de leur nature et l'examen de leur application appellent également à leur dépassement et à un encadrement communautaire dès lors qu'elles ont une incidence sur une politique communautaire.

a) La nature des « mesures restrictives »

Décidées dans le cadre de la CPE, certaines mesures s'inscrivent parfaitement dans ce domaine et ont un caractère éminemment politique. Ainsi en est-il, par exemple, du rappel des attachés militaires en Afrique du Sud et du refus d'accréditation des attachés militaires, ou du rejet de toute coopération militaire. De même, peut-on considérer de la compétence exclusive des États membres, fût-ce à un degré moindre : les mesures en vue de décourager les accords culturels et scientifiques, excepté dans les cas où ils sont de nature à contribuer à éliminer l'apartheid ou n'ont pas pour conséquence de le soutenir, et le gel des contacts officiels et des accords internationaux dans le domaine du sport et de la sécurité.

Décidées dans le même cadre, certaines mesures apparaissent tout autant politiques en raison de leur sujet ou de leur portée, mais l'activité économique qu'elles sous-tendent devrait conduire à les situer en relation avec une

politique communautaire. Ainsi, l'embargo sur les exportations ou importations d'armes et de matériel militaire, en dépit de leur objet très « sensible » doit-il juridiquement être analysé au regard de la politique commerciale de la CEE.

De même, l'embargo sur les exportations de pétrole à destination de l'Afrique du Sud, en dépit de sa portée politique, compte tenu de la vulnérabilité de l'Afrique du Sud à ce propos, doit relever de la politique commerciale extérieure commune envisagée dans un rapport hiérarchique de primauté par rapport à la politique communautaire de l'énergie. De façon sans doute moins évidente, l'interdiction d'investissements en Afrique du Sud, se situe malgré tout au carrefour de plusieurs politiques communautaires, que ce soit la politique du développement, la politique commerciale, la politique sociale ou la politique économique de la Communauté.

Néanmoins, que leur caractéristique dominante soit politique ou au contraire économique, qu'elles se situent à l'évidence dans la sphère de la CPE ou qu'elles soient à l'intersection de la CPE et d'une activité communautaire, toutes les mesures évoquées par les États membres réunis au titre de la CPE ont reçu leur accord et ceux-ci « ont décidé d'harmoniser leurs attitudes ». Or, il faut bien constater que les États membres ont décidé d'agir systématiquement de façon unilatérale, voire parallèle, alors que, pour les activités de nature économique ou plus économique que politique, ils auraient pu et même dû agir dans un cadre communautaire, après adoption par le Conseil d'un acte juridiquement obligatoire. C'est en effet cette dernière solution qui a présidé à l'édiction de mesures restrictives décidées en septembre 1986 et concernant les importations de pièces d'or ou de produits sidérurgiques (37). Une meilleure application pouvait pourtant en être l'enjeu.

b) L'application des mesures restrictives

A en croire les ministres des Affaires étrangères interrogés à ce propos par voie de question écrite, les mesures restrictives décidées en 1985 (et 1986) ont été « intégralement mises en œuvre » (38).

Ou bien, ces mesures restrictives arrêtées dans le cadre de la CPE ont pris effet immédiatement du fait de l'existence préalable dans les Douze États membres d'une réglementation particulière. Tel a été le cas pour l'embargo sur les importations ou exportations d'armes et d'équipements paramilitaires, notamment d'équipements sensibles destinés à la police et aux forces armées d'Afrique du Sud, et pour l'interdiction d'une nouvelle coopération dans le domaine nucléaire.

Ou bien les mesures sont entrées en vigueur dès l'adoption de la réglementation nécessaire. Tel a été le cas pour l'interdiction des exportations de pétrole, les États ayant agi par voie de législation, pour des actes administratifs ou par des « directives » officielles.

(34) Les « analyses récapitulatives » font état d'améliorations, mais les conclusions doivent être relativisées au regard du nombre d'entreprises ayant répondu. Si, par exemple, on peut admettre qu'il existe environ 120 entreprises françaises en Afrique du Sud, douze seulement ont répondu en faisant état de « résultats positifs ». Mais, faut-il extrapoler pour les cent autres ou plus, ou faut-il convenir qu'elles se sont réfugiées dans un silence coupable (Les Echos, 6 décembre 1985).

(35) J.-C. Barbier et O. Desouches : *Sanctionner l'apartheid*, Ed. La Découverte, Paris, 1977, pp. 77 et 78.

(36) V. Bull. CE 9-1/1985.

(37) V. *Infra*.

(38) Réponse 24 septembre 1987 à la question 668/87 de Peter Price (E.D.-G.B.), JOCE n° C 2957/33.

(39) Cette affirmation est discutée par le Parlement européen, voir la résolution du 30 octobre 1987. JOCE n° C 3/8-51, 30 novembre 1987.

Dans tous les cas, il appartient aux gouvernements nationaux de faire appliquer les dispositions nationales d'exécution et de sanctionner éventuellement leur violation en favorisant l'accès des tribunaux en cas d'infraction.

Mais cela peut-il suffire ? Les États ne sont-ils pas accusés d'appliquer les mesures lentement et partiellement ?

L'application uniforme des politiques communes de la Communauté ne risque-t-elle pas d'être compromise par des disparités d'un État membre à l'autre ? Comme à propos de l'application du Code de conduite, la « crédibilité politique de l'Europe » (40) est en cause. La question d'une communautarisation des sanctions édictées dans un cadre national peut être posée à bon escient, alors même qu'elle peut recevoir des réponses distinctes qu'il s'agisse du « Code » ou des « mesures restrictives ».

B. Vers une communautarisation des sanctions des États membres

Ce sont, paradoxalement, du moins en apparence, les sanctions les moins contraignantes qui appellent le remède le plus radical. La communautarisation du Code de conduite apparaît la plus opportune. En effet, *a priori*, la question du seul contrôle communautaire des États membres ne se pose pas, puisque ceux-ci n'ont qu'un rôle purement formel dans l'examen des rapports d'entreprises et un rôle procédural dans leur transmission à la Commission. En revanche, pour le moment, et dans l'attente d'une communautarisation des mesures restrictives de caractère national, dans le cadre d'une refonte générale du régime des sanctions, c'est seulement le problème du contrôle communautaire de ces mesures qui se trouve posé.

1. Vers la communautarisation du Code

L'évocation du Code en vue de son adaptation et de son renforcement au milieu d'autres mesures dont l'exécution est parfois confiée à la Commission elle-même (41) montre bien que le Code est indissociable d'un dispositif d'ensemble dont on entrevoit volontiers la communautarisation.

Dès 1979, dans son rapport adopté par le Parlement européen, M. Gorse, proposait de « rechercher activement quelles mesures pourraient être prises au niveau communautaire pour contraindre les entreprises de la CEE à respecter les règles du Code » et préconisait de la part des gouvernements des sanctions de caractère juridique et financier à l'encontre des entreprises contrevenant au Code.

La convention de Lomé IV pourrait être l'occasion de mettre à la charge des États une obligation de contrôle des entreprises, en accord avec les États ACP. Une telle obligation prendrait place dans le cadre de la politique communautaire du développement, compte tenu de l'enjeu régional pour les États ACP d'Afrique Australe et compte tenu des finalités économiques et sociales de la Convention ainsi que de la place centrale qu'elle fait à l'homme africain dans son environnement culturel. Il pourrait en résulter une mise en œuvre et un contrôle accru à l'échelle des institutions mixtes de l'association, sans

compter une éventuelle intervention de la Commission, gardienne du traité (art. 169), ainsi que des accords qui lient les États membres (art. 228). Mais, à notre sens, une obligation de ce type devrait alors viser également les entreprises communautaires ayant des filiales, succursales ou des représentations dans un État ACP.

On peut estimer de façon plus vraisemblable que le Code pourrait faire l'objet de nouvelles adaptations après avoir été évoqué dans le cadre d'instances internationales. Les États membres pourraient être en effet invités à une « action commune » dans le cadre d'organisations économiques au sens de l'article 116 du traité CEE, telles la CNUCED ou l'OIT... ou plus encore l'OCDE.

La Commission pourrait être fondée à faire des propositions au Conseil en ce sens afin de trouver un consensus avec les principaux partenaires concernés (USA - Japon - pays nordiques...) avec l'appui extérieur des États ACP.

Cette dernière éventualité apparaîtra peut-être plus vraisemblable à ceux qui ont en mémoire la manière dont les États de l'OCDE ont pu trouver un consensus en matière d'assurance-crédit exigible ensuite pour les États membres de la CEE. La comparaison a cependant ses limites, car la Communauté ne saurait se fonder sur l'article 113 du traité CEE pour la négociation d'un consensus à propos d'un Code de conduite, car la portée en dépasse largement la politique commerciale. Il ne pourrait s'agir que d'une action commune des États membres de la CEE en concertation avec les autres États de l'OCDE. Les États membres refuseraient-ils une action commune qu'ils pourraient être passibles d'un contrôle communautaire dont nous proposons la systématisation à propos des « mesures restrictives ».

2. Vers la communautarisation des mesures restrictives à la charge des États membres

Apparemment, un tel contrôle n'est pas à l'ordre du jour ! Répondant à une question écrite indiscrète de madame Johana-Maij-Weggen (PPENL) qui laissait entendre que six pays européens auraient livré des armes à l'Afrique du Sud, au mépris de l'embargo, la Commission répondit par la voix de M. de Clercq : « L'embargo sur la livraison d'armes, confirmé le 11 septembre 1985 par la réunion ministérielle de la coopération politique européenne, ne relève pas de la compétence de la Communauté... » et, (conséquence ?) « la Commission ne dispose pas de moyens pour contrôler l'application de cet embargo (42). »

La réponse peut cependant être interprétée comme un refus à peine voilé d'accepter la décision prise au titre de la CPE. La Commission peut laisser entendre qu'une infraction à un embargo ayant le même objet mais avec un autre fondement juridique (un acte pris dans le cadre de la politique commerciale sur la base de l'article 113 CEE) ne la laisserait pas inactive.

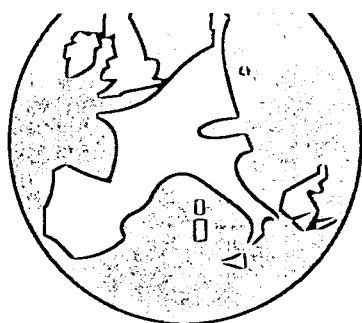
Mais la Commission n'a-t-elle pas l'obligation d'être plus audacieuse ainsi que le souhaitent de nombreux parlementaires (43). Plusieurs arguments peuvent en effet être avancés devant cette rétention de compétence de la part des États.

(42) JOCE n° C 295/26 du 5.11.1987.

(43) Voir par exemple la question écrite n° 999/87 contresignée par des parlementaires aussi bien communistes (F), socialistes (B., N.L.) que de démocrates européens (G.B.), JOCE n° 306/11 du 16.11.1987.

(40) Résolution du PE, JOCE n° C 3/8-52, 30 novembre 1987.

(41) Voir *Infra* : les mesures positives.



Les États membres ont d'abord un devoir de solidarité croissante à la mesure de leur ambition officielle d'une « union sans cesse plus étroite de leurs peuples » (Préambule CEE) et d'un « destin (désormais) partagé » (Préambule CECA). C'est dans cette perspective dynamique et politique qu'ils doivent mettre en œuvre les politiques communautaires, notamment la politique commerciale, aussi liée soit-elle à la politique étrangère. Un manquement à la solidarité la plus conforme à l'esprit des traités est de nature à affecter « les bases essentielles de l'ordre juridique communautaire ». C'est sur la base d'une interprétation téléologique que doivent être réglés les conflits de compétence entre Commission et États membres. Une interprétation stricte en fonction du principe d'attribution expresse *ratione materiae* rend inopérante les instruments et les procédures convenus pour mettre en œuvre les objectifs du traité et les politiques qu'il institue. La mission de la Commission est de veiller à ce que « l'effet utile du traité ne soit pas grandement diminué et sa finalité gravement compromise » (45). Aussi légitimes que soient les mesures nationales adoptées en fonction d'une décision de la CPE, elles ne doivent donc pas affecter ni compromettre la politique commerciale de la Communauté. La compétence de la Communauté ne peut être subordonnée à la conviction des États membres, pas plus d'ailleurs qu'à celle des institutions communautaires quant au but poursuivi (politique commerciale ou politique étrangère), elle « doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel » (46). Les mesures énumérées de façon exhaustive pour l'article 113 paragraphe 1, quel que soit le but poursuivi par les auteurs, relèvent objectivement de la politique commerciale, même si elles sont utilisées par les États membres au service de la CPE. A cet égard, par exemple, l'embargo sur les armements à destination de l'Afrique du Sud fait en soit partie intégrante de la « politique d'exportation » et l'affecte lors de son application, même s'il a été légitimement décidé dans son principe au stade de la CPE.

En l'absence d'acte communautaire sur la base de l'article 113 du traité CEE, la Commission a donc l'obligation de veiller à la conformité des mesures nationales adoptées en vertu de la CPE, avec la « politique d'exportation » caractérisée par des « principes uniformes ».

La reconnaissance par la Cour de justice du parallélisme de contenu entre la politique commerciale extérieure commune et la politique commerciale des États (47) doit d'ailleurs vaincre les dernières réticences de la Commission. Si les États membres appréhendent leurs exportations, quel qu'en soit l'objet, avec les instruments de la politique commerciale, la Communauté est en droit d'adopter une attitude comparable et donc la Commission de contrôler les agissements des États membres.

L'obligation qu'ont les États membres, en vertu de l'article 5 du traité CEE, de « faciliter l'accomplissement de sa mission » et de « (s'abstenir) de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité »

constitue un motif suffisant pour constater les manquements à une politique commerciale commune, alors même qu'ils seraient par ailleurs commis en méconnaissance d'une décision prise au titre de la CPE.

La situation de la Commission est évidemment toute autre dans l'hypothèse de sanctions mises en œuvre par la Communauté elle-même, même si celles-ci sont à leur tour indissociables de la CPE.

II. — Les sanctions de la Communauté indissociables de la CPE

« En l'état actuel du droit communautaire », la décision de principe de prendre des sanctions, *a fortiori* contre un État qui n'est pas lié juridiquement à la Communauté, appartient collectivement aux États membres agissant au titre de la CPE. Cependant, la concrétisation ou l'instrumentalisation de ces sanctions appartient ou devrait appartenir à la Communauté, dès lors que celle-ci est en droit d'affirmer sa compétence. La communautarisation des sanctions s'étend alors naturellement à leur exécution. En cas d'exécution par les États membres, ceux-ci se trouvent légitimement soumis au contrôle de la Communauté. C'est l'analyse que l'on peut faire de certaines mesures restrictives et surtout des mesures positives décidées par la Communauté en application d'une décision de coopération politique.

Cependant, la Communauté ne peut espérer se confiner dans un rôle d'exécution tant technique d'une décision politique préalable. La mise en œuvre de ses propres décisions suscite un débat politique en son sein et surtout la met directement en conflit avec l'État auquel sont destinées les sanctions. La Communauté fait alors irruption dans la CPE au point qu'il devient difficile de la caractériser comme étant exclusivement d'essence intergouvernementale

A. La concrétisation des sanctions par la Communauté

La Communauté a adopté deux types de sanctions en son nom propre. Il s'agit d'une part, de mesures restrictives, d'autre part, de mesures positives à l'égard des victimes de l'apartheid dont elle doit elle-même assurer l'exécution.

1. Les « mesures restrictives » directement imputables à la Communauté

Ces mesures trouvent leur origine dans la décision politique des Douze d'harmoniser leurs attitudes après les conférences des ministres des Affaires étrangères de septembre 1986. Tandis que certaines mesures prévues au titre de la CPE ont été concrétisées avec plus ou moins de succès par les États membres (v. *Supra* I.B.), deux mesures restrictives ont été arrêtées par la Communauté elle-même.

La première vise l'interdiction de l'importation de pièces d'or (les kruggerands sud-africains). Elle a fait l'objet d'un règlement du Conseil, le règlement 3302/86 adopté le 27 octobre 1986 (48). Grâce à l'application uniforme

(44) Voir en ce sens, CJCE Commission/Royaume-Uni, aff. 128/78, 7 février 1979, *Rec.* p. 419.

(45) CJCE aff. 30/59, De Gezomenlyke Steenkolenmynen in Limburg c/Haute Autorité de la CECA, 23 février 1961, *Rec.* 1961, p. 9.

(46) CJCE aff. 45/86, Commission c/Conseil, 26 mars 1987, point 11.

(47) CJCE Avis 1/75, 11 novembre 1975, *Rec.* p. 1355 et CJCE Commission c/Conseil, aff. 45/86, 26 mars 1987, point 16.

(48) Réponse à la question écrite n° 669/87, JOCE n° C 295/34, 5 novembre 1987.

dont ce règlement a fait l'objet dans chacun des États membres, l'importation des krugerrands a pratiquement cessé et le succès de l'interdiction communautaire conduit aujourd'hui le Parlement à solliciter une extension de la mesure aux lingots d'or (49).

La seconde mesure restrictive vise l'interdiction de l'importation de minerai de fer et de produits sidérurgiques. Elle a été organisée et mise en œuvre selon des modalités uniformes, en vertu d'une décision des représentants des gouvernements des États membres de la CEEA, le 27 septembre 1986 (50). La diminution sensible des importations constitue un précédent qui incite le Parlement à réclamer une décision portant embargo total sur les importations de charbon dont l'Afrique du Sud est le second fournisseur de la Communauté (51).

Dans les deux situations évoquées, la Commission doit être considérée comme la garante d'une bonne exécution des dispositions communautaires ; elle doit veiller tout particulièrement à ce que les règles d'origine ou de destination ne soient pas détournées. Le Parlement ne s'est pas privé de le lui dire. Il n'est pas interdit de penser que l'intérêt qu'il porte volontiers aux « mesures positives » ait contribué à aviver son contrôle et ses exigences.

2. Les « mesures positives », du ressort exclusif de la Communauté

Il s'agit de différents programmes de la Communauté prévoyant une aide aux organisations antiapartheid non violentes, une aide à la Communauté non blanche en matière d'éducation, une intensification des contacts, une aide à la SADD (52) et aux pays de la Ligne de front, notamment la Namibie, le Mozambique et l'Angola.

Sur cette base, la Commission a arrêté un programme spécial au titre de l'article 953 du Budget (53).

Le programme spécial en faveur des victimes de l'apartheid est mis en œuvre au moyen de quatre canaux. Il s'agit d'organisations non violentes. Deux Églises : le Conseil sud-africain des églises et la Conférence des évêques catholiques d'Afrique australe. En accord avec ces Églises, une troisième organisation a été retenue afin d'élargir l'accès à l'aide de la Communauté ; il s'agit d'une fondation laïque, un centre de liaison des mouvements antiapartheid, le Kagiso-Trust. Enfin, les syndicats ont eux-mêmes été associés afin de mieux prendre en compte les besoins des syndicalistes et des personnes à leur charge victimes de l'apartheid. C'est grâce à ces quatre partenaires que le programme spécial est porté à la connaissance des bénéficiaires potentiels.

Les critères d'évaluation des projets adressés par les partenaires autorisés sont établis d'un commun accord.

Aucun projet de nature à soutenir les activités d'organisations politiques ne peut prétendre à une aide financière de la Communauté au titre de ce programme. Le programme vise en effet à aider les personnes désavantagées par les lois de l'apartheid, en Afrique du Sud, grâce à des projets dans le domaine humanitaire et social et grâce à des mesures d'aide dans les domaines du conseil juridique, de l'enseignement et de la formation (54).

Les projets retenus demeurent confidentiels afin de ne pas nuire à leurs bénéficiaires. La Commission se contente de fournir des statistiques globales sur la différenciation de l'origine des projets en fonction des partenaires et sur leur montant total.

Les projets sont mis en œuvre avec le concours des ONG européennes présentées sur place, et sous la responsabilité d'une ONG partenaire en Europe, dans le cas des Églises et du Kagiso-Trust, et de celle d'une fédération syndicale partenaire en Europe, dans le cas des syndicats sud-africains. C'est par l'intermédiaire de ces correspondants européens que la Commission reçoit l'essentiel de ses informations sur l'état d'avancement des projets.

La Communauté a successivement inscrit à son budget : 10 millions d'ECU en 1986, 20 millions d'ECU en 1987 et 25 millions d'ECU en 1988 (55).

— Les victimes de l'apartheid sont au premier chef en Afrique du Sud, mais elles ne sont pas les seules. Ce sont aussi les États noirs d'Afrique australe qui peuvent pâtir à la fois des agissements de l'Afrique du Sud, et de la politique antiapartheid. Or, il s'agit tous d'États ACP liés à la CEE par la convention de Lomé III et regroupés sur une base régionale au sein de la SDDC. La Communauté a décidé de leur venir en aide de façon particulière. Le niveau des engagements par rapport aux ressources allouées dans le 6^e FED a été porté à son plus haut niveau. La contribution totale a été portée à 1 500 millions d'ECU (interventions de la BEI et aide alimentaire d'urgence comprises). Les transports ont été au premier rang des préoccupations de la Commission afin de diminuer la dépendance à l'égard de l'Afrique du Sud (56).

C'est bien là la preuve que le problème de l'apartheid ne peut être isolé et traité séparément. Il ne peut être traité formellement et timidement par les États membres sans mobiliser la Communauté et ses partenaires les plus engagés. Or, une telle intervention déclenche des réactions en chaîne et contribue à tendre la situation politique. Plus que jamais, il est difficile de prétendre que la coopération politique est exclusivement de nature intergouvernementale.

B. L'irruption de la Communauté dans la CPE

L'analyse des sanctions de la Communauté conduit à prévoir un double engrenage politique : un engrenage général pour la Communauté, un engrenage particulier pour la Commission, qui rend chaque jour le premier plus vraisemblable.

(49) JOCE n° C 318/155, 30 novembre 1987.

(50) JOCE n° C 295/34, 5 novembre 1987, *Ibidem*.

(51) JOCE n° C 318/154, 30 novembre 1987.

(52) Il s'agit de la Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe créée en 1980 en vue de réduire la dépendance économique de ses États membres à l'égard de l'Afrique du Sud (Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Malawi, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe).

(53) Voir la réponse de la Commission à plusieurs questions écrites, JOCE n° C 23/28, 28 janvier 1988.

(54) Voir réponse de la Commission à la question écrite n° 1793/87, JOCE n° C 160/14, 20 juin 1988.

(55) V. *Europolitique*, 21 octobre 1987, et 1^{er} juin 1988.

(56) V. *Europolitique*, 3 février 1988.



1. Un engrenage politique pour la Communauté

La communautarisation de certaines sanctions et le succès de leur application ne peuvent que susciter de nouvelles substitutions de la Communauté à ses États membres et provoquer un durcissement général de la Communauté et de ses États membres.

La comparaison est trop flatteuse en faveur des mesures restrictives communautaires (57) pour que le Parlement européen, obéissant à la dynamique qui lui est propre, ne revendique des sanctions plus efficaces et de plus en plus dures, au point qu'il devienne difficile au Conseil européen ou à la Conférence des ministres des Affaires étrangères de ne pas aller en ce sens. A moins d'un revirement complet du régime de Prétoria, une réaction des États membres mise en œuvre par la Communauté apparaît inévitable. Elle sera de plus en plus exigée par l'opinion publique, à l'initiative des ONG (58), orientée par les États ACP (59), orchestrée par le Parlement et mesurable en fonction de la violence des revendications et de la répression en Afrique du Sud. Le rôle propre joué par la Commission dans la mise en œuvre du programme spécial n'est que la préfiguration de ce qui attend la Communauté. L'engrenage provoqué par la Commission est exemplaire à cet égard.

2. Un engrenage politique pour la Commission

Les partenaires attirés de la Commission dans le cadre de son programme spécial sont devenus passibles d'une interdiction, comme la plupart des organisations antiapartheid (dix-huit), sur la base d'un projet de loi en date du 24 février 1988. Si le projet de loi n'était pas retiré et était donc adopté, les concours financiers de la Commission seraient compromis.

La Commission a donc immédiatement protesté contre une telle interdiction visant aussi bien le Front démocratique uni que les activités publiques du Congrès des fédérations syndicales sud-africaines (COSATU) (60). La protestation a même été transmise à l'ambassadeur sud-africain à Bruxelles par le vice-président de la Commission, M. Natali, et le commissaire responsable, M. de Clercq, avant même que l'ambassadeur de RFA à Prétoria n'ait lui-même protesté au nom des Douze (61). De façon révélatrice, les représentants les plus autorisés des organisations antiapartheid (Eglises et Kaguso Trust) ont effectué des demandes en vue du retrait du projet de loi, non seulement auprès des États membres, et notamment du président en exercice du Conseil européen, le chancelier Kohl, mais aussi près de la Commission (62).

Sur cette toile de fond, et dans cet engrenage, la Commission a alors multiplié les condamnations de caractère politique et les interventions humanitaires aux répercussions politiques évidentes. On citera : la demande de grâce en faveur de six jeunes de Shaperville condamnés à mort, reconnus coupables de complicité dans l'assassinat d'un

conseiller de cette ville (63). On citera également la protestation vigoureuse à l'annonce d'une attaque à la périphérie de Gaborone, capitale du Botswana, par les forces de sécurité sud-africaines, le 29 mars. La Commission a condamné cette agression comme une « violation flagrante de la souveraineté d'un pays voisin pacifique » (64). La Commission était-elle d'autant plus libre qu'il s'agissait d'un pays ACP signataire de la convention de Lomé ou entendait-elle prendre toute sa place dans le débat politique et ne pas en laisser la primauté aux acteurs privilégiés de la CPE ? L'un n'exclut pas l'autre.

La Commission peut se sentir d'autant plus fondée à intervenir que le Parlement la prie d'agir en ce sens avec insistance au même titre que le Conseil et tous les États membres (65), et, en toute hypothèse, la désigne comme destinataire de ses résolutions (66). Le Parlement est en effet bien conscient que « cet état de choses menace la poursuite du programme spécial de la Commission en faveur des victimes de l'apartheid » et que les nouvelles dispositions législatives sud-africaines annoncées le 29 février 1988 prennent place dans ce contexte (67).

Un tel soutien n'est pas pour surprendre puisque le Parlement européen préconise une approche nouvelle en faveur de sanctions globales et contraignantes de la Communauté et de ses États membres au service de la coopération politique. L'Acte unique européen semble en avoir donné la justification.

III. — Vers des sanctions globales et contraignantes de la Communauté et de ses États membres au service de la coopération politique

Le préalable et le primat d'une décision politique de principe sur l'opportunité et l'étendue de sanctions contre l'Afrique du Sud ne sauraient être contestés. Il appartient aux États membres réunis dans le cadre de la coopération politique européenne de prendre une telle décision, la Commission étant désormais « pleinement associée » et le Parlement bénéficiant lui-même d'une « étroite association », conformément à l'Acte unique européen.

Cependant, l'adoption et l'application de sanctions doivent désormais être envisagées dans une toute autre perspective depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen.

(63) V. *Europolitique*, 1^{er} avril 1988, n° 1394.

(64) — Résolution du PE, 17 septembre 1987 sur l'Afrique du Sud, JOCE n° C 281/28, du 19.10.1987.

— Résolution du PE, 14 avril 1988, sur la condamnation à mort des « six de Shaperville », JOCE n° C 122/130, 9 mai 1988.

(65) Résolution du PE sur l'assassinat de personnes au Botswana et la représentante de l'ANC à Paris, JOCE n° C 122/129, 9 mai 1988.

(66) Résolution du PE du 10 mars 1988 sur l'Afrique du Sud, JOCE n° C 94/118, du 11 avril 1988.

(67) Jean Raux : « Espace européen et libre circulation », in Louis Rebourg (sous la direction de). « L'achèvement du marché intérieur européen », Travaux de la CEDECE, Economica, 1987, pp. 59 à 77.

(57) V. *Europolitique*, 14 novembre 1987.

(58) V. *Europolitique*, 5 décembre 1987.

(59) V. *Europolitique*, 5 novembre 1987, n° 1354.

(60) V. *Europolitique*, 9 mars 1988, n° 1387.

(61) V. *Europolitique*, 9 mars 1988, n° 1387.

(62) V. *Europolitique*, 14 novembre 1987, n° 1357.

Certes, les activités communautaires et la CPE demeurent bien distinctes. L'Acte unique a formalisé et, dans une certaine mesure, institutionnalisé la CPE, mais elle ne l'a pas communautarisée. La meilleure preuve : les « États membres » au sens du traité CEE s'effacent au profit des « parties contractantes », dès qu'il s'agit de coopération politique au sens de l'Acte unique. Il ne saurait être question de leur reprocher un quelconque manquement à leurs obligations au seul regard des dispositions relatives à la coopération politique ; en revanche, les États membres ne sauraient commettre un manquement aux Traités communautaires et se délier de leurs obligations contractées dans le cadre des politiques communautaires, sous couvert de coopération politique. Quelle que soit d'ailleurs la frontière entre Communauté et CPE, les « parties contractantes » se sont elles-mêmes engagées dans la voie de la définition et du développement progressif de principes et d'objectifs communs (art. 30 paragraphe 2), dans la perspective de l'Union européenne (Préambule), dans le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme (Préambule) et avec le souci de rechercher une cohérence entre politiques extérieures de la Communauté européenne et politiques convenues au titre de la CPE (art. 30 paragraphe 5), enfin, avec une volonté de développer un dialogue politique avec les pays tiers et avec les groupements régionaux (art. 30 paragraphe 8).

Les conditions d'une nouvelle approche de l'apartheid par la Communauté et ses États membres se trouvent donc réunies.

Une interprétation téléologique des dispositions pertinentes du Traité de Rome et de l'Acte unique qui le complète ou le modifie, au regard de leurs nouveaux objectifs fondamentaux, autorise en effet à jeter des ponts entre politiques communautaires et CPE et à leur donner toute l'ampleur et l'efficacité que permettent et exigent des relations préférentielles avec un groupement comme celui des ACP, ainsi que le dialogue politique avec des États qui occupent une position clé dans la solution définitive de l'apartheid.

Le moment semble propice aux sanctions globales et contraignantes que réclame avec énergie le Parlement européen. Leur succès repose néanmoins sur une action concertée de caractère international.

A. Des sanctions globales et contraignantes

Le Parlement européen part d'un double constat. D'une part, les États membres n'ont toujours pas arrêté les règles nationales contraignantes nécessaires à la concrétisation de leurs décisions collectives de principe et il ne faut plus escamoter que ces décisions de principe pourront être effectivement mises en œuvre ; l'attitude très réservée de la Grande-Bretagne à cet égard contraste avec celle du Danemark qui a pour sa part décrété un embargo commercial total. D'autre part, les mesures adoptées n'ont pas permis d'amener le gouvernement sud-africain à renoncer à sa politique d'apartheid en dépit de l'audience qui a pu être la leur ; elles ne touchent d'ailleurs que 3,5 % du total des importations communautaires. Le Parlement européen estime en conséquence qu'il importe d'agir autrement et avec plus d'efficacité.

Le Parlement européen ne met pas en cause la compétence des États pour prendre une décision politique de principe, mais, au vu de la pratique et des compétences de la Communauté dans le domaine des relations économiques extérieures, notamment en matière commerciale,

il appartient à la Communauté de prendre les mesures de transposition à l'aide des instruments appropriés.

A cet égard, le Parlement européen ne manque pas de constater que « l'application au niveau national de restrictions économiques est de nature à saper l'autorité de la Communauté dans le domaine de la politique du commerce extérieur et à perturber le fonctionnement du marché intérieur ». Il ne saurait en effet y avoir de marché intérieur, sans politique commerciale uniforme au sens de l'article 113 du traité CEE, sans quoi les États membres demanderaient à bénéficier de mesures de sauvegarde sur la base de l'article 115 du traité CEE (68). Il ne saurait pas plus y avoir de politique commerciale uniforme si les États membres conservent la liberté d'adopter des sanctions sous forme de mesures économiques disparates.

Le recours à des dispositions réglementaires de caractère communautaire ne peut d'ailleurs que favoriser le contrôle permanent de la Commission et la saisine éventuelle de la Cour de justice dont on sait l'attachement aux méthodes dynamiques d'intervention fondées sur les objectifs fondamentaux et les finalités du système communautaire. Il est permis de penser que la Cour considérerait que le manquement d'un État membre à une disposition communautaire portant sanction économique constitue la violation d'une disposition fondée à bon droit sur une disposition pertinente du traité (art. 113) et dont l'effet utile serait compromis si elle pouvait être contournée sous prétexte que la mesure en cause relèverait uniquement de la CPE ou que l'absence de mesure ne pourrait être appréciée qu'au regard de la CPE. Ce serait ignorer la nécessaire « cohérence » qui doit exister entre les politiques extérieures de la Communauté et les politiques convenues au titre de la CPE, dans la perspective dynamique d'une union européenne placée sous le signe des principes démocratiques et du respect des Droits de l'homme.

Sur cette base, on ne peut alors que souscrire à l'idée de « sanctions globales contraignantes ». Les États membres doivent s'effacer au profit de la Communauté et ne conserver pour eux-mêmes que la mise en œuvre des mesures restrictives d'ordre politique, telles le rappel des attachés militaires ou, demain, le rappel des ambassadeurs. En revanche, la Communauté, à l'avenir, doit seule avoir la responsabilité des sanctions économiques, qu'il s'agisse de « mesures restrictives » ou qu'il s'agisse de « mesures positives », aussi bien le Code de conduite que les programmes spéciaux d'aide de toute nature. Les sanctions « forment un tout » et seule une approche globale permettra de procéder à un contrôle permanent et efficace. La création auprès de la Commission d'un groupe d'experts à l'échelon communautaire, composé de représentants des administrations compétentes des États membres, pourrait représenter un facteur d'une plus grande efficacité, notamment dans la mesure où ce groupe pourrait veiller à ce que les entreprises en infraction par rapport aux mesures restrictives nationales puissent faire l'objet de poursuites transfrontalières.

Cependant, la Commission, appuyée par le Parlement, ne peut avoir de chances raisonnables de voir ses propositions acceptées par le Conseil que si elle prend soin de les présenter avec mesure. Elles doivent être adaptées à la gravité de la crise, et elles doivent apparaître avec un terme, de façon à ce que les États membres et, à leur suite les États tiers, sachent jusqu'où ils s'engagent.

(68) Jean Guegan, Les méthodes de la cour de justice des CE, thèse Rennes, CDRE, 1979.



Les sanctions, à notre sens, doivent être graduées et varier en intensité avec la gravité de la situation appréciée par les États membres réunis au titre de la coopération politique. La Communauté devrait prévoir plusieurs niveaux de gravité dans la crise et arrêter préalablement à titre dissuasif des types variés de sanctions. Le principe de proportionnalité, en quelque sorte, présiderait à la mise en œuvre de ces sanctions. Leur déclenchement automatique après constatation de la situation constituerait une arme dissuasive. Sans qu'elle ait été effectivement appliquée, c'est en quelque sorte l'idée qui a inspiré onze États membres, la Grande-Bretagne refusant, lorsqu'ils se sont déclarés prêts à mettre en application un plan commun de sanctions contre l'Afrique du Sud si les six condamnés à mort de Shaperville étaient exécutés. Les mesures proposées par la présidence allemande en vue du Conseil européen de Hanovre, les 27 et 28 juin 1988, étant les suivantes : rappel des ambassadeurs des Douze à Pretoria, réduction bilatérale du personnel diplomatique et limitation des droits d'atterrissage de la South African Airways (69).

Les sanctions doivent être liées à un terme qui ne peut être que l'instauration d'« élections libres et loyales au suffrage universel ouvert à tous les habitants adultes » d'Afrique du Sud. Nul État démocratique, membre d'une Communauté placée sous le signe du principe démocratique, ne peut refuser d'avoir une telle ambition et ne peut refuser de mobiliser les États tiers autour de cette idée à la fois simple et noble. Entrer dans d'autres considérations est sans doute vouer l'entreprise à l'échec et prendre part à des querelles ou à des affrontements nationaux auxquels ni la Communauté, ni ses États membres ne peuvent apporter une solution. Sans doute est-ce aller trop loin que d'exiger une telle élection dans une Afrique du Sud non fragmentée. La partition n'est peut-être pas à exclure (70). En revanche, à partir de cette proposition, la concertation avec les pays tiers ou d'autres groupements régionaux devient non seulement possible mais aussi nécessaire.

B. Une action concertée de caractère international

Un programme de sanctions n'a de chance d'être mis en œuvre par ses auteurs que si ceux-ci ont la conviction que d'autres pays ne profiteront pas de leur retrait pour prendre leur place. Il importe donc qu'ils aient des assurances et, autant que faire se peut, qu'ils parviennent à entraîner les pays tiers les plus concernés dans leur sillage.

La Communauté et ses États membres doivent rechercher le maximum de garanties et agir notamment avec les organisations internationales compétentes pour édicter elles-mêmes des sanctions avec les groupements d'États les plus influents à ce propos et avec les principales puissances économiques concernées en raison de leurs échanges commerciaux et de leurs investissements.

Une relation avec l'ONU doit être d'autant plus privilégiée qu'elle est compétente pour décider elle-même de sanctions avec force obligatoire pour les États membres. Ceux-ci doivent donc appliquer les sanctions décidées par l'ONU (ainsi ont-ils approuvé l'embargo sur les livraisons d'armes décidées par les Nations-Unies). Ils doivent dans leur propre intérêt en favoriser l'application par les autres pays membres et ils doivent eux-mêmes s'efforcer de faire des propositions appropriées en matière de sanctions grâce à des déclarations communes et des votes convergents. C'est d'autre part l'ONU qui a l'une des clés de nature à permettre l'accession de la Namibie à une indépendance authentique, solution d'autant plus urgente que

ce pays est occupé illégalement par l'Afrique du Sud et est lui-même soumis à l'apartheid, sans compter qu'il est souvent un moyen d'exploiter les détournements de trafic dans l'hypothèse de sanctions contre l'Afrique du Sud. Dans l'immédiat, les États membres devraient se conformer aux décisions des Nations-Unies et renoncer progressivement à des importations en provenance de la Namibie.

Une relation étroite avec le Commonwealth est d'autant plus importante que le Royaume-Uni y assure le leadership historique, économique et politique. En dépit de preuves contraires par le passé, le Royaume-Uni peut finir par être sensible aux pressions de ses amis. Il en sera notamment ainsi si la sauvegarde de ses investissements en Afrique du Sud doit elle-même être compensée par la perte d'investissements dans d'autres pays du Commonwealth, la Communauté a donc tout à gagner à obtenir le concours du Commonwealth si elle veut faire l'unanimité de ses États membres et mettre fin à l'attentisme du Royaume-Uni et à la réserve de son Premier ministre.

Le concours de la Conférence des non-alignés, de l'OUA, et plus particulièrement des ACP doit être également recherché. Ces organisations ou groupements sont en effet à même d'exercer une pression convergente, et sur les États membres, et sur les pays partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud.

S'agissant de ces derniers, c'est à juste titre que le Parlement a proposé de rechercher une coordination avec le Japon et les USA. L'OCDE pourrait en être le cadre le plus approprié, compte tenu également de l'intérêt que cette organisation économique porte aux problèmes du développement.

La manière dont la Communauté a trouvé un « consensus » avec les États membres de l'OCDE, en ce qui concerne les crédits à l'exportation et l'assurance crédit, pourrait constituer un précédent afin d'obliger les États membres, dès lors que les mesures contraignantes envisagées seraient elles-mêmes relatives à la politique commerciale extérieure au sens de l'article 113 CEE. S'agissant d'autres mesures, la Communauté pourrait toujours envisager une action commune des États membres, sur la base de l'article 116 CEE, par exemple en ce qui concerne le Code de conduite.

L'idée que les sanctions devraient en toute hypothèse être au moins équivalentes à celles des USA apparaîtra d'autant plus opportune que certains États membres sont plutôt enclins à prendre le sillage des USA et que ces derniers pourraient fort bien effectuer un virage spectaculaire à ce propos, ainsi que le laisse présager la victoire des démocrates au Congrès en dépit de l'élection d'un président républicain.

Au vu de ces propositions émanant le plus souvent du Parlement, on acceptera de considérer que c'est à bon droit que cette institution est maintenant « étroitement associée » à la CPE et qu'en conséquence ses vues doivent être « dûment prises en considération ».

L'article 30 paragraphe 4 de l'Acte unique européen restera-t-il lettre morte !

(69) V. *Europolitique*, 22 juin 1988, n° 1415.

Ces mesures font d'ailleurs pour partie écho à celles préconisées dans le cadre d'un programme minimal de sanctions, par les organisations non violentes en visite à Bonn (*Europolitique*, 1^{er} juin 1988, n° 1409).

(70) *JOCE* n° C 281/128 du 19 octobre 1987).

LA NOTION DE RÉCIPROCITÉ DANS LA PROPOSITION DE DEUXIÈME DIRECTIVE DE COORDINATION BANCAIRE

Hal S. SCOTT*

Professeur de Droit — Harvard University

L'article 7 de la proposition de Deuxième Directive du Conseil visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédits et son exercice (ci-après la « proposition de Deuxième Directive Bancaire » ou la « Deuxième Directive Bancaire » selon le contexte) présentée au Conseil des ministres, le 23 février 1988 par la Commission des Communautés Européennes (la « Commission »), stipule que la Communauté Économique Européenne (« CEE ») n'autorisera les établissements de crédit non-CEE (les « banques étrangères ») à établir des filiales au sein de la CEE après 1992 que si les États d'origine des banques impétrantes, qu'il s'agisse de la Corée, du Brésil du Japon, de la Suisse ou des États-Unis, autorisent eux-mêmes les établissements de crédit de tous les pays de la CEE (les « banques européennes ») à s'installer chez eux sur une base réciproque (1). La décision quant à l'existence ou non de la réciprocité est laissée à l'appréciation de la Commission et non à celle individuelle des États membres. Avant d'entrer en vigueur, la proposition de Deuxième Directive Bancaire doit être approuvée par le Conseil des ministres de la CEE, suivant une procédure de vote à la majorité qualifiée (2).

Cette politique de réciprocité est associée à certaines réformes majeures des marchés bancaires de la CEE envisagées par la proposition. Dès 1992, toute banque exerçant ses activités au sein de la CEE pourra, à partir d'un agrément unique, établir des succursales dans n'importe quel État membre de la CEE et offrir des services internationaux à partir de son État membre d'origine. La réglementation applicable dans l'État membre d'origine de la banque implantée dans la CEE régira toutes les questions tenant à la sécurité et la stabilité financière de celle-ci, en conformité avec les standards minima définis par la Commission ; cette même réglementation de l'État membre d'origine déterminera également quels services la banque concernée peut offrir sur ledit État membre et à travers toute la Communauté (3). Il s'agit là d'une innovation importante destinée à forcer la déréglementation des activités bancaires dans les États membres. En effet les États membres d'accueil se verront contraints, pour des raisons pratiques, de permettre à leurs banques d'offrir les mêmes services que ceux autorisés dans les autres États membres ; il est clair que s'il en allait autrement, un État membre d'accueil « A » risquerait de se retrouver dans une situation inconfortable dans la mesure où il ne permettrait pas aux banques établies chez lui d'offrir sur son propre territoire des services que des banques originaires d'un autre État membre « B » pourraient offrir sur ce même territoire. La Commission estime qu'une banque étrangère possédant une banque européenne, ne devrait pouvoir se prévaloir du système d'agrément unique que si son pays d'origine offre une réciprocité de traitement aux banques de l'ensemble des pays de la CEE.

(1) COM (87) 715 final, JOCE n° C. 84, 31/3/1988, p. 4.

(2) Traité établissant la Communauté Économique Européenne (1957) (le « traité de Rome »), amendé par l'Acte Unique Européen (« AUE »), JOCE, n° L. 169, 29/6/1987, arts. 100, 148.

(3) Voir G. Zavvos, « Towards a European Banking Act », 25 *Common Market L. Review* 263, 268-270 (1988). Ces services doivent toutefois figurer sur une liste annexée à la Directive.

(*) L'auteur souhaite remercier tout particulièrement quatre personnes sans lesquelles la publication du présent article n'aurait pas été possible : Mme Sydney Key et MM. Pierre-Yves Chabert, Eric Morgan de Rivery et Georges Zavvos.



L'interdiction de principe pour une banque étrangère de s'établir dans la CEE par le biais d'une filiale s'appliquerait pour l'entrée dans n'importe quel État membre de la CEE et ce, que la banque étrangère impétrante recherche ou non à bénéficier du système d'agrément unique offert aux banques européennes. En termes concrets, ceci signifie qu'une banque suisse ne pourrait pas établir une filiale en Grande-Bretagne même si elle renonçait à utiliser la nationalité de ladite filiale pour s'établir ensuite dans d'autres États membres de la CEE à partir de sa base britannique. En bref, le prix à payer par la Suisse pour avoir le droit d'exercer ses activités dans la CEE par l'intermédiaire d'une filiale établie dans l'un des États membres de la CEE, par exemple la Grande-Bretagne, consisterait pour la Suisse à autoriser les banques de tous les États membres de la CEE à s'implanter en Suisse. Cette approche résulte de l'idée clé que vis-à-vis des pays tiers, la CEE est un marché unique.

Succursale ou filiale

Il faut noter que l'exigence par la CEE de la réciprocité de traitement ne s'appliquerait pas aux succursales (par opposition aux filiales) des banques étrangères. Celles-ci, en effet, ne pourraient ni être utilisées comme bases de développement dans le reste de la CEE, ni être utilisées pour offrir des services internationaux. Contrairement aux filiales, les succursales seraient soumises aux lois et réglementations des États membres d'accueil. Ainsi, une banque américaine qui souhaiterait établir une succursale en Grande-Bretagne ne serait pas soumise à l'obligation de réciprocité de traitement. La création d'une succursale constituerait donc une option envisageable pour une banque désirant agir dans un ou quelques-uns des États membres de la CEE.

La Grande-Bretagne se serait opposée à la mise en œuvre de ce principe de la réciprocité de traitement, au motif que cela serait susceptible de réduire les investissements bancaires étrangers dans la Cité de Londres. La Grande-Bretagne craint en effet qu'une banque étrangère donnée ne soit pas autorisée à investir à Londres dès lors que la Commission aurait déterminé que le pays d'origine de l'investisseur a refusé d'autoriser certaines banques appartenant à quelque autre État membre de la CEE, à s'installer dans le pays de l'investisseur sur une base réciproque. Une telle crainte semble exagérée. En effet, la plupart des banques étrangères ont installé des succursales et non des filiales en Grande-Bretagne (4). Le fait d'exercer ses activités par l'intermédiaire d'une succursale plutôt que d'une filiale, peut présenter certains avantages. Ainsi, c'est tout le capital de la banque qui est pris en compte pour le calcul du ratio d'endettement, lequel sert de base pour la détermination de l'augmentation possible de l'actif ainsi que pour le calcul du plafond des cré-

dits qui peuvent être consentis à un seul client (5). Dès lors qu'il n'est pas envisagé de soumettre au contrôle de la réciprocité de traitement les investissements réalisés par le biais de succursales, l'exigence par la CEE du principe de réciprocité pourrait n'avoir qu'un faible impact sur les investissements étrangers en Grande-Bretagne (6).

Ceci ne signifie pas pour autant que les banques étrangères ne préféreront pas, après 1992, opérer à l'échelle communautaire au moyen de succursales d'une filiale établie dans la CEE (« stratégie bancaire européenne ») plutôt que par l'intermédiaire de succursales de la banque de l'État d'origine (« stratégie bancaire du pays d'origine »). La première stratégie peut présenter plusieurs avantages par rapport à la seconde.

En premier lieu, il peut résulter de l'application de la stratégie bancaire du pays d'origine que les activités des succursales soient sujettes à des réglementations plus contraignantes que celles applicables aux succursales de banques concurrentes utilisant la stratégie bancaire européenne. En effet, les succursales de banques étrangères seront totalement soumises aux réglementations locales, tandis que les succursales de banques européennes seront soumises aux réglementations de leur État membre d'origine ; qui plus est, alors que les États membres de la CEE entreront dans un processus de déréglementation visant à ce que leurs filiales nationales n'aient pas à faire face à un handicap concurrentiel par rapport aux succursales de banques européennes établies dans un autre pays de la CEE, il est loin d'être évident que les succursales des banques étrangères bénéficieront d'une telle déréglementation encore une fois destinée exclusivement aux filiales nationales.

En second lieu, les contraintes provenant de l'obligation de respecter les lois de plusieurs États augmentent au même rythme que le nombre d'États dans lesquels la banque étrangère souhaite exercer ses activités par l'intermédiaire de succursales. Alors que la stratégie bancaire européenne oblige au respect de la réglementation d'un seul État membre (celui dans lequel la banque s'est implantée), la stratégie bancaire du pays d'origine oblige au respect des lois de chacun des pays où une succursale s'est installée.

(5) La Grande-Bretagne, s'agissant des succursales de banques étrangères, n'impose aucune exigence particulière quant à l'importance des fonds propres desdites succursales. S'agissant par contre des filiales, elle limite le ratio d'endettement et plafonne les crédits qui peuvent être accordés en tenant compte du capital desdites filiales R. Pecchioli, « *Prudential Supervision in Banking* », Organisation pour la Coopération et le Développement Économique 128-129, 238 (1987).

(6) La Grande-Bretagne peut difficilement s'opposer au principe même du test de réciprocité. Le Financial Services Act 1986 ss 183, 185, 30 « *Halsbury's Statutes of England and Wales* » (4^e édition, 1987), pp. 418-423, donne au gouvernement britannique le pouvoir d'empêcher une banque étrangère nouvelle ou déjà implantée, d'exercer ses activités en Grande-Bretagne si le pays d'origine de ladite banque étrangère ne permet pas aux banques anglaises d'exercer sur son territoire des activités bancaires dans les conditions aussi favorables (« on terms as favourable ») que celles offertes par la Grande-Bretagne aux banques étrangères du pays concerné.

Les banques japonaises ont exprimé la crainte que leurs réglementations nationales exigeant qu'elles agissent par l'intermédiaire de filiales plutôt que de succursales lorsqu'elles s'engagent à l'étranger dans des activités touchant aux valeurs mobilières, elles ne puissent de ce fait éviter l'application à leur rencontre de l'obligation de réciprocité de traitement prévu par la Deuxième Directive Bancaire. Yasuhiko Ikeuchi, Managing Director, Dai-ichi Kangyo Bank, Ltd., « *A Japanese Banker's View on a Unified E.C. Market after 1992* », *American Banker* (3 juin 1988).

(4) A la fin de 1987, l'ensemble des succursales des banques américaines établies en Grande-Bretagne possédaient des actifs d'une valeur de 108 milliards de dollars US alors que les filiales des banques américaines ne représentaient qu'un total d'actifs d'une valeur de 40 milliards de dollars US (Federal Reserve Board Statistics).

Finalement, les succursales d'une banque étrangère peuvent être soumises à des impératifs spécifiques destinés à pallier les exigences normalement applicables aux fonds propres des banques dans chaque État membre où lesdites succursales exercent leur activité. Les succursales de banques européennes n'auront pas ce souci, les seuls impératifs concernant les fonds propres qui pourraient leur être imposés étant ceux en vigueur dans l'État membre d'origine ; on sait que ces impératifs devront se conformer aux obligations minimales imposées par la Deuxième Directive Bancaire (7). Cela rend la stratégie bancaire du pays d'origine plus coûteuse et moins flexible. La stratégie bancaire européenne nécessite des fonds propres moins importants et permet aux ressources affectées au projet d'être aisément distribuées et redistribuées entre les États membres de la CEE.

La CEE n'a pas, pour le moment, arrêté de position définitive quant à la signification exacte de sa proposition sur la réciprocité de traitement. Trois questions doivent être posées. Premièrement, cette exigence de réciprocité de traitement s'appliquera-t-elle aux banques étrangères existantes déjà établies dans la CEE ? Deuxièmement, comment déterminer l'État d'origine d'une banque entrant dans la CEE ? Troisièmement, que signifie réciprocité de traitement ?

La conservation par les banques déjà présentes dans la Communauté de leurs droits acquis

Il semble de plus en plus établi que l'exigence de réciprocité de traitement ne s'appliquera pas aux banques possédées par des étrangers et déjà présentes au sein de la CEE. Au cours de l'année 1988, M. de Clercq, le Commissaire chargé des Affaires Extérieures, déclarait que l'obligation de réciprocité pourrait s'appliquer aux banques étrangères des pays tiers (8) présentes dans la Communauté. Cependant, le 19 octobre, peut-être en réponse aux critiques émises verbalement par l'américain M. McPherson, secrétaire d'État adjoint au Trésor (*Deputy Secretary of the Treasury*) (9), sur la question de la réciprocité en général, la Commission publiait un communiqué de presse indiquant que les banques déjà présentes conser-

veraient leurs droits acquis (10). Cette position a été reprise par M. Clarotti, chef de la Division Banque et Établissements Financiers, Direction Générale XV de la Commission, chargé notamment de formuler la politique bancaire de la Communauté (11).

Il s'agit d'une question d'importance. Si la politique de réciprocité ne s'applique pas aux banques déjà présentes, elle restera largement inefficace. De nombreuses banques des pays industrialisés les plus importants sont déjà installées en Europe, ou s'y installeront rapidement avant 1992, date à laquelle la politique de réciprocité commencera à être mise en œuvre. Les Japonais en particulier se sont montrés très actifs en ouvrant des filiales bancaires partout dans la CEE (12). Des investisseurs peuvent en effet souhaiter se constituer un portefeuille de banques à revendre après 1992 à de nouveaux impétrants ne désirant pas être soumis au test de réciprocité.

On pourrait imaginer de freiner cette « course » visant à pouvoir bénéficier des droits acquis en arrêtant d'ores et déjà comme date limite pour pouvoir prétendre au bénéfice des droits acquis, une date quelconque se situant avant l'entrée en vigueur de la Deuxième Directive Bancaire, par exemple 1990. Une telle approche est celle systématiquement adoptée par la législation bancaire américaine en matière de conservation des droits acquis. Par exemple, le Competitive Equality Banking Act de 1987 (13) a comblé l'une des failles du Bank Holding Company Act (14) (le « non-bank bank loophole ») laquelle avait permis à des entreprises commerciales telles que American Express et Chrysler d'acquiescer des banques. La date d'entrée en vigueur de cette loi était fixée au 10 août 1987, cependant que la date limite pour la conservation des droits acquis était arrêtée au 5 mars 1987, soit une date antérieure à l'adoption de la loi.

Ainsi en retenant une date limite antérieure à 1992, la CEE pourrait par là même indiquer aux banques étrangères réalisant des acquisitions ou établissant de nouvelles filiales entre 1990 et 1992 qu'elles pourraient quand même se voir soumises au contrôle de la réciprocité de traitement si la Deuxième Directive Bancaire entraînait elle-même en vigueur en 1992. Une telle décision pourrait être réalisée simplement par voie d'une modification de la proposition de Deuxième Directive Bancaire, encore que ceci puisse s'avérer difficile à un moment où la question même de la réciprocité fait encore l'objet de débats passionnés devant le Conseil des ministres (15). Si une telle décision était adoptée, les banques étrangères se verraient placées dans une position inconfortable au cas où il serait finalement décidé, après 1992, que leur pays d'origine ne sa-

(7) Proposition de Deuxième Directive Bancaire, arts. 3, 5.

(8) *Financial Times* (14 juillet 1988), Sec. I, p. 4.

(9) M. McPherson, « Europe in 1992 : The Outlook for Banking and Financial Services », Allocution faite devant la Bankers' Association for Foreign Trade (8 septembre 1988) publiée in *7 Banking Expansion Reporter* 9-11 (17 octobre 1988) (ci-après « McPherson »). Le Gouverneur Heller a également pris position contre l'obligation de réciprocité au motif qu'elle conduirait au protectionnisme. Remarques de R. H. Heller, Cato Institute Conference on Governing Banking's Future : Markets versus Regulation (2 novembre 1988). Le Japon a également fait part publiquement de ses craintes à propos de l'obligation de réciprocité. *Financial Times* (4 novembre 1988) Sec. I, p. 7 (remarques de M. Date, ambassadeur du Japon auprès de la CEE).

(10) La Commission déclarait : « il ne peut être question de priver les filiales de sociétés étrangères, déjà établies dans la Communauté, de leurs droits acquis ». *European Community News* (20 octobre 1988) p. 6 (ci-après le « Communiqué »).

(11) D. Buchan, « EC deeply divided over banking reciprocity », *Financial Times* (8 novembre 1988), *European News*, p. 3.

(12) Reuters, 24 octobre 1988, mentionne spécifiquement Sumitomo Bank, Fuji Bank and Mitsubishi Bank.

(13) Public Law 100-86 (10 août 1987).

(14) 12 U.S.C. 1841.

(15) D. Buchan, « EC deeply divided over banking reciprocity », *Financial Times* (8 novembre 1988), *European News*, p. 3. La France est l'avocat le plus fervent de l'obligation de réciprocité de traitement ; la Grande-Bretagne, demeure son opposant le plus sérieux. La Commission aurait demandé aux pays de la CEE de commencer à appliquer immédiatement les contrôles sur la réciprocité de traitement, *Financial Times* (6 juin 1988), Sec. I, p. 44, mais cette demande n'a pas de force juridique, et ne sera évidemment pas suivie par les pays s'opposant à l'idée même de réciprocité. De plus, il semble difficile de demander aux États membres d'appliquer un contrôle de la réciprocité alors que cette notion n'a pas encore été elle-même définie.



tisfaisait pas au test de réciprocité. Une telle situation pourrait les amener à mettre un terme à tout plan d'expansion, une solution qui ne serait pas plus bénéfique pour lesdites banques que pour la CEE. D'un autre côté, ces mêmes banques pourraient continuer de créer des succursales au sein de la CEE sans la moindre crainte d'être exposées au contrôle de la réciprocité.

M. Clarotti a indiqué que seules les personnes qui étaient propriétaires des banques avant 1992 bénéficieraient des droits acquis, et non les banques elles-mêmes (16). De ce fait, si par exemple le Crédit Suisse ou la Continental Illinois achetaient une banque établie dans la CEE filiale de la First National of Chicago (FNC), ils seraient en tant que nouveaux acquéreurs contraints de se conformer au test de réciprocité, la Commission de la CEE déterminant si la Suisse ou les États-Unis respectivement, satisfont au test de réciprocité de traitement. Une telle application limite à l'évidence le concept de droits acquis. On pourrait cependant concevoir un moyen d'éviter cet obstacle si, en l'occurrence, FNC structurait sa prise de participation dans la banque européenne en introduisant une société holding intermédiaire (SHI). FNC vendrait alors SHI et non la banque à l'acheteur. Du fait que la banque n'aurait pas changé de mains, la Commission pourrait hésiter à soumettre l'opération d'acquisition au test de réciprocité. Une telle réticence de la Commission pourrait résulter de ce que la Commission estime n'avoir qu'une juridiction limitée sur les parents au deuxième ou troisième degré de sociétés européennes.

Un autre problème important lié à la conservation des droits acquis consiste à savoir si des sociétés déjà établies dans la CEE et possédées par des étrangers, par exemple des compagnies d'assurance ou des sociétés d'investissements, seront soumises au test de réciprocité dès lors qu'elles essaieront d'étendre leurs activités au secteur bancaire. De telles sociétés pourraient obtenir après 1992 l'agrément nécessaire leur permettant d'exercer une activité bancaire alors qu'elles étaient incontestablement implantées dans la Communauté avant 1992.

Toutes raisons de politique générale mises à part, on sait que les dispositions du Traité de Rome sur le droit d'établissement, en particulier celles de l'article 58, sont également susceptibles de créer des obstacles à l'application du test de réciprocité aux sociétés déjà établies dans la CEE. L'article 58 dispose que « les sociétés constituées en conformité de la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent chapitre, aux personnes physiques ressortissant des États membres (...) ». Cette disposition a été interprétée comme interdisant à la Commission de traiter différemment les sociétés établies dans la CEE selon qu'elles se trouvent être possédées par des résidents de pays tiers ou par des résidents de la CEE (17). Si une telle interprétation est correcte, une décision de la Commission qui imposerait un contrôle de la réciprocité à des sociétés établies dans la CEE et possédées par des étrangers, pourrait être attaquée avec succès devant la Cour Européenne de Justice. Même si, comme on le rapporte, le Service

Juridique de la Commission a émis un avis selon lequel l'article 58 ne devrait pas s'appliquer pour juger de la capacité d'une société européenne à offrir des services non prévus lors de l'entrée en vigueur du Traité, la Commission ne s'est apparemment pas, du moins pour le moment, rangée à cet avis.

Comme indiqué précédemment, une exemption du test de réciprocité pour les banques déjà établies dans la CEE crée une incitation importante pour les banques à s'établir dans la CEE avant la date limite pour bénéficier des droits acquis. La plupart des banques des pays développés devraient être capables de profiter de cette exemption. Dans ces conditions, il est probable que l'impact de la réglementation envisagée se fera davantage sentir sur les banques des pays qui ne seront pas en mesure d'établir une banque dans la CEE avant la date limite pour bénéficier des droits acquis, à savoir les banques des pays en voie de développement. De nombreux pays en voie de développement ont très fortement protégé leurs marchés bancaires afin d'éviter toute domination étrangère. Est-il raisonnable de la part de la CEE d'exiger, par exemple du Mexique, que les banques de chacun des pays de la CEE soient autorisées à s'établir au Mexique comme condition préalable à l'établissement d'une banque mexicaine quelconque dans l'un des États membres de la CEE (18) ? Outre les craintes spécifiques au Mexique causées par l'existence de cette restriction, il est clair que de façon plus générale celle-ci causerait une véritable discrimination entre pays développés dont les banques seraient acceptées au nom des droits acquis et pays en voie de développement dont les banques impétrantes seraient écartées. Ce problème pourra peut-être être résolu par l'octroi d'exemptions ; la Commission a indiqué son souhait d'agir en ce sens (19). Mais quels pays en voie de développement seront exemptés ? La Corée le sera-t-elle au même titre que le Mexique ? Quels critères seront utilisés pour la prise de telles décisions ?

(17) « As things stand in Community law (Article 58 of the EEC Treaty), third country banks which establish subsidiaries in any Community country are considered Community companies as of the moment of their incorporation and can therefore enjoy the right of establishment and the free provision of services within its territory ». G. Zavvos, *supra* note 3, p. 287. Selon F. Burrows, *Free Movement in European Community Law* 183 (1987) « provided a company is formed in accordance with the law of one member state, and provided it has its registered office, or its central administration, or its principal place of business somewhere within the Community, it should, if nationality is relevant at all, be counted as a Community national... ».

(18) Le Mexique interdit à toute banque étrangère d'exercer son activité bancaire au Mexique — à l'exception de la Citibank qui était présente avant l'entrée en vigueur de la réglementation. L'article 28 de la Constitution mexicaine, amendée en 1983, *Diario Oficial de la Federación* du 3 février 1983, réserve les activités bancaires au gouvernement — ce qui signifie qu'il ne peut y avoir de banque privée au Mexique. De plus, l'article 7 de la Loi Bancaire, *Ley Reglamentaria del Servicio Publico de Banca y Credito* (1984), ne permet aux banques étrangères d'opérer que par l'intermédiaire de bureaux de représentation, à qui il est interdit de consentir des prêts ou d'accepter des dépôts. Certaines banques mexicaines, par exemple Banamex, exercent déjà des activités au sein de la CEE autrement que par l'intermédiaire de filiales.

(19) La Commission a déclaré que la réciprocité « ne signifie pas que tous les partenaires de la Communauté doivent faire les mêmes concessions ni que la Commission exigera des concessions de tous ses partenaires. Ainsi la Commission n'imposera pas aux pays en voie de développement des concessions au-delà de leurs moyens ». Communiqué (*op. cit.* note 10) p. 4.

(16) Remarques formulées lors du Second World ECU Symposium, Séminaire on Europe and the Future for Financial Services, Anvers, Belgique, 5 novembre 1988. L'auteur coprésidait le séminaire avec le professeur Jean Stoufflet de l'université de Clermont-Ferrand, France.

La détermination du pays d'origine

La deuxième question importante, celle de la détermination du pays d'origine de l'impétrant, soulève des problèmes substantiels. Il n'est pas évident, en effet, de savoir quel est le pays d'origine d'une banque, ou de sa société holding, lorsque ladite banque est établie dans plusieurs pays. Les banques véritablement multinationales ont plusieurs pays d'origine plutôt qu'un seul. Si l'on retient uniquement le lieu d'immatriculation de la banque impétrante, l'obligation de réciprocité devient sans effet. Ainsi, supposons que les banques ayant la Suisse comme pays d'origine ne puissent s'établir au motif d'une absence de réciprocité de traitement, mais que par contre les banques ayant les États-Unis comme pays d'origine puissent, elles, s'établir. La stratégie serait simple. Une banque suisse pénétrerait la CEE par l'intermédiaire de sa filiale américaine ; c'est ce qu'aux États-Unis on appelle faire du saute-mouton (en anglais « leapfrogging »).

Les États-Unis jouissent d'une vaste expérience de ce type de problème. Depuis 1956, l'Amendement Douglas au Bank Holding Company Act, un texte fédéral, a autorisé chaque État fédéré d'accueil à déterminer si les banques des autres États fédérés pouvaient établir des filiales sur son territoire (20). Cette loi a été interprétée par les tribunaux comme permettant à l'État d'accueil d'autoriser les banques originaires de certains autres États à s'établir sur son territoire et de refuser un tel établissement à des banques originaires d'un autre État (21). Ainsi, six États de la Nouvelle-Angleterre (région correspondant à une partie de la côte est des États-Unis), dont le Massachusetts et Rhode Island, se sont entendus après 1982 pour autoriser réciproquement l'entrée sur leur territoire de banques établies dans d'autres États de la Nouvelle-Angleterre. Ceci signifie, par exemple, que les banques implantées dans l'État de Rhode Island peuvent s'établir dans l'État du Massachusetts et que réciproquement les banques de l'État du Massachusetts peuvent s'établir dans l'État de Rhode Island, mais que par contre les banques situées en dehors de la Nouvelle-Angleterre, comme par exemple les banques de l'État de New York ou de l'État de Californie sont interdites d'établissement dans l'État du Massachusetts ou dans l'État de Rhode Island. De tels accords régionaux ont été imités dans d'autres régions des États-Unis (22).

A la suite de ces premiers accords, certains États ont décidé de poursuivre l'ouverture. L'État de Rhode Island, par exemple, a décidé d'autoriser, à compter du 1^{er} janvier 1988, les banques de tout autre État des États-Unis à s'établir sur son territoire, à condition que ledit État assure la réciprocité de traitement (23). La législation de l'État de New York autorise déjà les banques de l'État de Rhode Island, ou les banques d'autres États des États-Unis, à s'établir sur son territoire sur une base de réciprocité (24). Ainsi, une banque de l'État de New York peut-elle établir une filiale dans l'État de Rhode Island. L'État du Massachusetts se trouve alors confronté au problème évoqué ci-dessus du « leapfrogging ». Peut-il empêcher une filiale d'une banque de New York établie dans l'État de Rhode Island de s'établir dans l'État du Massachusetts ? De nombreux États se sont trouvés confrontés à une telle question. La solution consiste à déterminer l'État d'origine de la banque impétrante, non pas à partir de son État d'immatriculation, mais plutôt en retenant comme État d'origine celui sur lequel est établi le centre d'activité principal de l'ensemble des filiales de la société holding ; ce centre d'activité principal est réputé être celui situé dans l'État où se trouve le montant de dépôts reçus le plus important (25).

Ainsi, si une banque de l'État de Rhode Island possédée par Citicorp essayait de s'installer dans l'État du Massachusetts, ce dernier État passerait en revue toutes les banques de la Citicorp, sur une base consolidée, et déterminerait dans quel État les banques de Citicorp disposent du plus gros montant de dépôts. Ce serait l'État de New York, et la banque de l'État de Rhode Island, ayant pour État d'origine l'État de New York, se verrait refuser le droit de s'établir dans l'État du Massachusetts. Une approche similaire à celle retenue aux États-Unis par les États fédérés pourrait à l'évidence être retenue par des pays souverains ; ainsi, l'État d'origine de la filiale américaine d'une banque suisse serait la Suisse, si le montant des dépôts suisses de la société mère suisse est supérieur au montant des dépôts américains de la filiale américaine (26). On pourrait recommander à la Commission de garder à l'esprit une telle approche dont les modalités de mise en œuvre peuvent être facilement imaginées.

(23) Rhode Island, Gen. Laws para. 19-30-6 (Supp. 1987).

(24) N.Y. Banking Law para. 142-b, 2 N.Y. Consolidated Laws Services 73 (Supp. 1987).

(25) Cette solution suit l'approche retenue par l'Amendement Douglas sus-visé pour déterminer l'État d'établissement d'une société holding de banques afin que les États d'accueil puissent se décider sur le point de savoir si une société holding peut acquérir des banques sur leur territoire. L'État de New York a suivi cette même approche ; l'État du Massachusetts est encore plus strict en ce que sa législation interdit à toute société holding de banques dont le centre d'activité principal se situe en dehors des cinq autres États de la Nouvelle-Angleterre, ou à toute société holding de banques possédant une filiale établie en dehors de ces États, de posséder ou d'acquérir une banque dans le Massachusetts. 167A Mass. Gen. Laws para. 2 (Supp. 1987).

(26) Un « leapfrogging » européen pourrait sans doute se développer dans le cadre de la CEE. Supposons que la Grande-Bretagne autorise la prestation d'un service qui est interdit en Grèce. Une banque grecque pourrait essayer d'offrir ce service en Grèce en établissant une filiale en Grande-Bretagne et en ouvrant une succursale de ladite filiale en Grèce. Sidney Key, « Financial Integration in the European Community », International Finance Discussion Paper, Board of Governors of the Federal Reserve System (à paraître, ci-après « Key »). Cette pratique pourrait être appelée le « round-trip leapfrogging » (saute-mouton aller-retour).

(20) 12 U.S.C. 1842 (d) dispose : « no application (to acquire a bank) shall be approved... which will permit any bank holding company or any subsidiary thereof to acquire, directly or indirectly,... any additional bank located outside of the State in which the operations of such bank holding company's banking subsidiaries were principally conducted on July 1, 1966, or the date on which such company became a bank holding company, whichever is later, unless the acquisition of such shares or assets of a State bank by an out-of-State bank holding company is specifically authorized by the statute laws of the State in which such bank is located... (T)he State in which the operations of a bank holding company's subsidiaries are principally conducted is that State in which total deposits of all such banking subsidiaries are largest ».

(21) *Northeast Bancorp, Inc. v. Board of Governors of the Federal Reserve System*, 472 U.S. 159 (1985).

(22) Interstate banking Laws, 7 *Banking Expansion Reporter* 16-20 (avril 1988).



On peut toutefois noter que même en adoptant une telle méthode, l'identification de l'État d'origine sera plus délicate à mettre en œuvre s'agissant d'établissements rendant des services non bancaires (27). La CEE a mis sur pied un projet de Directive sur les services dans le secteur des valeurs mobilières, lequel contient également une clause sur la réciprocité de traitement (28). Il sera sans aucun doute plus difficile de déterminer l'État d'origine d'un établissement financier ayant des activités non bancaires au sens strict du terme du fait que le critère très pratique de la mesure des dépôts n'est pas utilisable.

Qu'est-ce que la réciprocité ?

La signification du principe de l'obligation de réciprocité de traitement, quel que soit l'État auquel le principe est appliqué, soulève des questions encore plus délicates. D'un point de vue juridique, cette notion de réciprocité peut faire référence au traitement des activités, des implantations géographiques ou des acquisitions. D'un point de vue économique, cette notion peut faire référence à la part de marché.

Les activités autorisées

Les pays diffèrent quant aux types d'activités qu'il est permis aux banques d'exercer. Les États-Unis (29) et le Japon (30) interdisent aux banques d'offrir des services financiers autres que bancaires tels que des services se rapportant à l'assurance ou aux valeurs mobilières. D'autres pays, comme la Suisse, ont des systèmes de type universel permettant aux banques de s'engager dans n'importe quelle activité (31). Il y a là, de façon générale, une première différenciation. Lorsque, cependant, l'on s'engage plus avant dans les détails, alors chaque pays

laisse transparaître sa spécificité voire son unicité. Des pays à système bancaire universel, comme la RFA (32) peuvent admettre une participation des banques à des activités de type commercial à condition que lesdites activités ne dépassent pas un certain pourcentage des fonds propres de la banque concernée cependant que d'autres pays bénéficiant pourtant du même type de système, comme la Suisse, ne prévoient pas de telles limites. Par ailleurs les pays imposant un pourcentage maximum peuvent fixer celui-ci à des niveaux différents : la France impose une autorisation préalable pour les investissements représentant plus de 10 % des fonds propres de la banque concernée, alors que les Pays-Bas exigent une autorisation seulement si l'investissement excède 5 % des fonds propres de la banque (33).

La CEE ne trouvera jamais une adéquation parfaite entre les lois bancaires de chaque État membre et les lois des pays tiers — la réciprocité à l'identique (en anglais « mirror image reciprocity ») est irréaliste (34). Vraisemblablement l'absence d'une telle réciprocité ne sera pas utilisée comme prétexte pour empêcher l'entrée de banques étrangères. Ce que la CEE peut au mieux exiger, s'agissant des activités susceptibles d'être exercées par les banques européennes sur le territoire des pays tiers, est le traitement national (en anglais « national treatment ») — c'est-à-dire que les pays tiers permettent aux banques européennes d'exercer les mêmes activités que les banques nationales. La CEE n'a pas encore fait connaître quelle sera sa position sur ce point. M. Clarotti en indiquant qu'il ne pouvait être question de demander aux États-Unis de se transformer en pays à système universel pour obtenir la réciprocité de traitement de la part de la CEE, n'a cependant pas manqué d'ajouter que l'obtention du traitement national n'était pas suffisant (35). Ce que souhaite exactement la Commission reste encore à préciser.

Le Trésor américain s'est montré critique à l'égard de toute exigence de réciprocité ; cependant nous pensons qu'il se satisferait d'une approche faisant appel au concept de traitement national réciproque (en anglais « reciprocal national treatment ») (36). Les États-Unis ont depuis longtemps autorisé les banques étrangères à exercer aux États-Unis les mêmes activités que les banques nationales américaines. Les banques étrangères ont même plus de latitude que les banques américaines pour exercer des activités non-bancaires par l'intermédiaire de leurs socié-

(27) La Deuxième Directive Bancaire doit s'appliquer aux « établissements de crédit », Art. 2(1). La définition d'un « établissement de crédit » est donnée dans la Première Directive de Coordination Bancaire, 77/780 EEC, J.O.C.E. n° L. 322, 17/12/1977, Art. 1(4). Cette définition sera incorporée dans la Deuxième Directive Bancaire par voie de référence, dans l'Art. 1. L'Art. 1(4) de la Première Directive définit « l'établissement de crédit » comme « une entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte ». Cette définition ne résout pas le traitement des établissements financiers qui ne recueillent pas à titre habituel des dépôts ou des fonds remboursables en provenance du public mais consentent tout de même des prêts.

(28) La proposition a été adoptée par la Commission le 14 décembre 1988 ; elle n'a pas été publiée à ce jour ; voir en particulier l'article 6.

(29) Le Glass-Steagall Act, 12 U.S.C. para. 377, 378, et le Bank Holding Company Act, 12 U.S.C. para. 1841 et suivants, se combinent pour limiter les services financiers qui peuvent être offerts par les banques ou les sociétés holding de banque.

(30) Depuis la fin des années 40, le système bancaire et financier du Japon a été départementalisé. L'article 65 du Securities and Exchange Act, calqué sur le Glass-Steagall Act américain, sépare les banques commerciales des banques d'investissement, et les lois anti-monopole limitent les investissements bancaires et non bancaires dans d'autres sociétés. Institute of International Bankers, « Global Survey of Permissible Activities for Banking Organizations in Major Financial Centers Outside the U.S. » 41 (1988) (ci-après « Global Survey »).

(31) *Id.* p. 54.

(32) *Id.* p. 21.

(33) *Id.* pp. 15, 52.

(34) Voir Key, *op. cit.* note 26, pour une analyse de la différence entre « mirror-image reciprocity » et « reciprocal national treatment ». Key analyse également un troisième concept lié à la réciprocité, le « better than national treatment ». Tel serait le cas si la CEE insistait pour que les banques européennes établies aux États-Unis puissent offrir des services se rapportant aux valeurs mobilières alors même que ceci irait à l'encontre du traitement national (les banques américaines ne pouvant rendre de tels services).

(35) Allocution au Second World ECU Symposium, précitée note 16.

(36) McPherson, *op. cit.* note 9. Le Trésor américain préférerait se débarrasser complètement du concept de réciprocité, demandant à ses interlocuteurs d'appliquer le traitement national aux banques étrangères sans prendre en compte la réciprocité de traitement. Certains ont qualifié cette position de traitement national unilatéral. Il semble, cependant, que le Trésor américain n'ait jamais pris position de façon publique et officielle sur le sujet.

tés holding (37). Il est assez ironique que le Instituto per la Ricostruzione Industriale (« IRI »), possédé par le gouvernement italien, et qui détient à son tour 60 % de la Banca Commerciale Italiana (« BCI »), se soit élevé contre certaines restrictions que le Federal Reserve Board chercha à imposer aux activités commerciales de l'IRI aux États-Unis, au moment même où BCI tentait d'acquiescer Irving Bank (38). En effet ces restrictions étaient beaucoup moins strictes que celles imposées aux sociétés holding américaines détenant des banques nationales.

On ne peut clore l'étude de cet aspect « activités autorisées » à l'intérieur même du dossier de la réciprocité sans mentionner que certains banquiers américains et japonais voient des aspects positifs dans l'exigence européenne de la réciprocité de traitement (39). Il en est ainsi pour la simple raison qu'ils considèrent le test de réciprocité de la CEE comme une source possible de pression susceptible de favoriser la déréglementation de leurs propres marchés nationaux. Alors que la CEE peut, afin de déterminer quelles sont les activités bancaires qui peuvent être exercées au sein de la CEE, choisir comme étalon l'État membre le moins restrictif (par exemple le Luxembourg), il est peu probable que les pays tiers acceptent sans discuter de s'aligner sur un pays comme le Luxembourg pour déterminer quelles seront les activités autorisées pour les banques dans leur propre pays (40).

(37) 12 U.S.C. paras. 1841 (h) (2), 1843 (c) (9) autorise les sociétés holding étrangères de banques à exercer des activités non bancaires aux États-Unis lesquelles sont interdites aux banques américaines par 12 U.S.C. para. 1843 (c) (8). Voir également Regulation K of the Board of Governors of the Federal Reserve System, 12 C.F.R. para. 211.23.

(38) Lettre du 19 août 1988 de William H. Wiles, Secretary of the Federal Reserve Board, au cabinet d'avocats Willkie, Farr and Gallagher, publiée in 7 *Banking Expansion Reporter* 3 (5 septembre 1988).

(39) Sur le point de vue américain, voir : D. Weatherstone, président de J.-P. Morgan and Co., allocation devant la chambre de Commerce américano-suisse, à Zurich, le 20 juin 1988, publiée in *American Banker* (24 juin 1988). (« Happily for those of us who think change in our market is long overdue, the integration of European financial markets may also directly increase the pressure for reform in the U.S. ... and other non member states... through demands for reciprocity »). Plus récemment Mr. Weatherstone et d'autres banquiers internationaux ont appelé de leurs vœux l'application du concept de « traitement national », mettant en garde contre un « concept de réciprocité qui conduirait à des résultats de caractère protectionniste ». Lettre adressée par le Comité Consultatif sur les marchés financiers internationaux (International Capital Markets advisory Committee of the Federal Reserve Bank of New York à Mr. E. Gerald Corrigan, president of the Federal Reserve Bank of New York (28 novembre 1988). Une étude récente réalisée auprès de banques japonaises indique que 50 % d'entre elles pensent que l'obligation de réciprocité formulée par la CEE augmentera la pression pour la mise en place d'un système bancaire de type universel au Japon. *Nikon Keizai Shimbun* (5 novembre 1988).

(40) Si la CEE insistait pour que les pays tiers autorisent les implantations de banques européennes à offrir dans ces pays les mêmes services qu'une banque est autorisée à fournir dans la CEE, elle devrait logiquement accepter l'inverse, à savoir que toute banque d'un pays tiers soit autorisée à offrir, par l'intermédiaire d'une succursale établie dans la CEE, tout service qu'une banque est autorisée à fournir dans le pays tiers concerné. Ce serait l'application généralisée du principe dit du pays d'origine. Or il est clair que la proposition de Deuxième Directive Bancaire ne permet pas ceci : les activités permises aux succursales directes de banques étrangères dans la CEE sont soumises au contrôle du pays d'accueil. Key, *op. cit.* note 26. Enfin, s'agissant des États-Unis, on ne voit pas très bien comment on pourrait appliquer le principe du contrôle par le pays d'origine dans la mesure où précisément les États-Unis déterminent les activités qui sont permises aux succursales étrangères en partie sur la base de ce qui est permis dans l'État d'accueil. Dans un tel contexte, le problème de la détermination des activités autorisées pour les succursales se trouve enfermé dans un cercle vicieux, *Id.*

Implantation géographique

L'implantation géographique pose également des questions épineuses au regard de la réciprocité de traitement. Ainsi aux États-Unis, aux termes de l'International Banking Act de 1978, toutes les banques étrangères doivent choisir un des États des États-Unis comme État d'origine (41). Le choix étant fait, il ne peut être changé qu'une seule fois (42). Après 1978, les banques étrangères n'ont été autorisées à s'installer dans d'autres États que l'État d'origine que dans la mesure où les lois étatiques (par opposition aux lois fédérales) de l'État d'accueil leur permettaient de le faire. Ainsi, la législation de l'État du Massachusetts qui interdit aux banques new-yorkaises de s'établir sur son territoire peut imposer la même interdiction aux banques étrangères ayant choisi l'État de New York comme État d'origine. Il serait même possible — la question n'a pas encore été résolue — que l'État du Massachusetts puisse interdire l'accès à toute banque étrangère quel que soit son État d'origine (43). L'effet de la réglementation américaine exposée ci-dessus est de limiter du point de vue géographique les implantations permettant aux banques étrangères d'exercer leurs activités.

Au regard de la proposition de Deuxième Directive Bancaire, une banque de l'État du Massachusetts, une fois établie dans la CEE, sera libre d'exercer ses activités dans n'importe quel État membre de la CEE. Peut-on déduire cependant de ce qui précède que les États-Unis ou plutôt les banques américaines établies dans l'État du Massachusetts se verraient refuser l'entrée dans la CEE au motif d'une absence de réciprocité due à une approche quant à l'implantation géographique plus restrictive que celle prévalant dans la CEE ?

(41) 12 U.S.C. para. 3102.

(42) 12 U.S.C. para. 211.22(c).

(43) L'International Banking Act (« IBA ») donne aux États d'accueil l'autorité requise pour empêcher toute implantation de succursale ou d'agence d'une banque étrangère ayant un État d'origine différent de l'État d'accueil, 12 U.S.C. para. 3103 (a), en ce et y compris les banques étrangères, qui bénéficieraient d'un agrément (« charter ») pour l'exercice de la profession bancaire directement accordé par le gouvernement fédéral. IBA semble permettre à l'État d'accueil de pratiquer une discrimination à l'égard des banques étrangères par rapport aux banques locales : ainsi l'État du Massachusetts pourrait autoriser Citibank à implanter une succursale sur son territoire et refuser une telle implantation à Natwest dont l'État d'origine est l'État de New York. L'amendement Douglas qui donne à un État d'accueil le même pouvoir d'exclusion à l'endroit de filiales de banques tant nationales qu'étrangères ayant un État d'origine autre que l'État d'accueil, 12 U.S.C. para. 1842 (d), peut de la sorte également favoriser une discrimination du même type : ainsi l'État du Massachusetts pourrait autoriser Citicorp et pas NatWest à acquérir une banque du Massachusetts. Un État des États-Unis pourrait également empêcher une banque étrangère d'acquiescer une banque implantée sur son territoire lorsque cette banque étrangère s'établit pour la première fois aux États-Unis. Une banque étrangère peut, au mieux, espérer que le gouvernement fédéral accorde un agrément pour l'exercice de la profession bancaire à une agence ou succursale dans un État qui permet à une banque étrangère de s'établir. En accordant un tel agrément, le gouvernement fédéral n'est pas lié par la législation d'États fédérés qui subordonneraient le droit d'établissement chez eux de banques de pays étrangers à la réciprocité du droit d'établissement dans ces pays étrangers de leurs propres banques. Voir « Conference of State Bank Supervisors v. Conover », 715 F. 2d 604 (D.C. Cir. 1983).



Les acquisitions

Le troisième aspect de la réciprocité de traitement concerne les acquisitions et plus précisément, la faculté pour les banques européennes d'effectuer des acquisitions dans des pays tiers et la faculté pour les banques des pays tiers de réaliser des acquisitions dans les États membres de la CEE. La proposition de Deuxième Directive Bancaire traite de la question de l'agrément à donner aux banques des États membres de la CEE en vue de leur permettre de s'étendre dans la CEE par le biais de succursales plutôt que par celui de filiales. Par contre, la proposition ne traite à aucun moment de la faculté pour les banques d'un État membre d'acquérir des banques dans d'autres États membres (44).

L'absence de toute remarque à propos des acquisitions est une omission surprenante. Toutes considérations spéciales tenant à la sécurité nationale mises à part, l'idée même de Marché commun devrait interdire à un État membre d'empêcher les acquisitions d'institutions nationales par les ressortissants d'un autre État membre (45). On peut supposer qu'une telle omission reflète le fait que plusieurs pays importants de la CEE ne permettraient pas le rachat de leurs plus grosses banques par des banques étrangères que ces dernières soient ou non établies dans la CEE. Ainsi la France a-t-elle limité le pourcentage du

capital que les non-résidents peuvent posséder dans les banques récemment privatisées (46). La Grande-Bretagne a indiqué qu'elle ne permettrait pas l'acquisition de ses banques de compensation les plus importantes (47). L'Italie empêche, de façon particulièrement efficace, toute acquisition par des étrangers, en perpétuant la détention publique des banques italiennes les plus importantes (48). M. Antoine Jeancourt-Gagliani, président de la Banque Indosuez indiquait récemment que les autorités de tutelle des 5 États membres les plus importants de la CEE s'opposeraient à toute acquisition internationale, même au sein de la CEE (49).

Du point de vue des États-Unis, de telles restrictions sont discriminatoires. Les États-Unis ont adopté une politique témoignant d'un grand esprit d'ouverture s'agissant de l'acquisition par des étrangers de banques américaines, et ce même lorsqu'il s'agissait de banques très importantes. Il y a déjà plusieurs années, la banque European American achetait la banque Franklin, et depuis on a pu assister à de nombreuses autres acquisitions importantes (50). Le Federal Reserve Board ne se serait pas opposé dans l'acquisition de Irving par BCI si IRI avait accepté de satisfaire aux restrictions américaines sur les activités commerciales des banques. Aussi, la position de la CEE peut-elle apparaître quelque peu sectaire en ce qu'elle se montre très attachée au respect par les pays tiers de la réciprocité de traitement s'agissant des activités ou services qu'il est possible d'exercer ou d'offrir ou s'agissant de la question de l'implantation géographique, alors même que les États membres savent se montrer très protectionnistes lorsqu'il s'agit d'autoriser des acquisitions. A l'examen, une telle comparaison pourrait cependant se révéler partiellement trompeuse.

(44) L'article 17 ne traite que de l'expansion par le biais de succursales.

(45) Cette idée se trouve incorporée dans les articles 52 et 58 du traité de Rome.

(46) La loi n° 86-912 du 6 août 1986 pose des limites à la privatisation de certaines sociétés françaises, dont Paribas, énumérées en annexe à la loi n° 86-783 du 2 juillet 1986. L'article 10 limite la détention de parts par des non-résidents à 20 %. Le ministre de l'Économie et des Finances peut même réduire la participation étrangère à moins de 20 % lorsqu'il le juge nécessaire dans l'intérêt national. D. Borde et S. Toffler, « Privatizations in France », *International Business Lawyer* 155, 156, 159-160 (avril 1988).

De plus, aux termes de l'article 2 du Décret n° 87-08 du 22 juillet 1987, toute prise de participation dans un établissement de crédit supérieure à 10 % doit être soumise à l'autorisation du Comité des Établissements de Crédit. Enfin, les investisseurs étrangers qui ne sont pas membres de la CEE doivent toujours solliciter l'autorisation préalable du Trésor relative aux investissements directs réalisés en France s'ils détiennent plus de 20 % de la société française acquise. Décret n° 67-78 du 27 janvier 1967.

(47) Leigh Pemberton, « Ownership and control of U.K. banks », 27 *Bank of England Quarterly Bulletin* 525 (1987). Le Gouverneur de la Bank of England, L. Pemberton, indique « it is of the highest importance that there should be a strong and continuing British presence in the banking system of the United Kingdom. It runs counter to common sense to argue that the openness of the London market must be carried to the point where control of the core of our financial system — the payment mechanisms, the supply of credit — may pass into the hands of institutions whose business aims and national interest lies elsewhere ». *Id.* p. 526. Le gouvernement britannique a cependant pris en considération des offres émanant d'étrangers dans le cadre de son plan de cession de la Girobank, la filiale bancaire de la British Post Office qui se classe par sa taille au sixième rang des banques britanniques. *Financial Times* (8 juin 1988).

(48) D'après les statistiques réunies par le département de recherches de San Paolo (*Financial Times* du 17 novembre 1987) : parmi les 10 plus grandes banques italiennes 5 ont un statut public privilégié, (avec un capital détenu directement ou indirectement par l'État), dont la plus grande, la Banca Nazionale del Lavoro. L'Istituto per la Ricostruzione Industriale, une société publique d'investissement, possède un intérêt majoritaire dans trois autres, dont la seconde et la troisième plus grandes par la taille à savoir la Banca Commerciale Italiana et le Banco di Roma. Robert Morris Associates, « A Guide to the spreading and analysis of Italian bank statements », 7-8 (1978).

(49) Remarques émises lors de la Financial Times Conference on Europe 1992, *Financial Times*, Section I, p. 24 (22 novembre 1988). L'acquisition de banques, comme d'ailleurs l'acquisition de n'importe quel autre type de sociétés, à l'intérieur de la CEE pourrait être affectée par l'adoption des propositions de la Commission sur la réglementation des concentrations visant à donner à la Commission le pouvoir de se prononcer sur les concentrations d'une certaine taille. Aux termes desdites propositions la Commission pourrait bloquer certaines opérations de concentration. Il serait même envisagé que la Commission puisse donner son approbation expresse à la mise en œuvre de concentrations nonobstant la réglementation contraire d'un État membre donné dès lors qu'une telle réglementation nationale serait réputée par la Commission contraire au traité de Rome. Proposal for Council Regulation on the control of concentration between undertakings, Arts 2(2) and 8(3), Com (88) 734 final, Revised Version (19 décembre 1988). Ainsi la Commission pourrait-elle approuver une fusion transnationale entre banques importantes nonobstant les objections de l'État membre (par exemple le Royaume-Uni ou la République Fédérale) de la banque achetée. On peut tout de même se demander si la Commission pourrait faire usage d'un tel pouvoir pour approuver une fusion qui par ailleurs violerait la réglementation d'un État membre donné (par exemple la France) concernant le pourcentage maximum de participation au capital d'une banque qui peut être détenu par une seule personne ; si un tel pouvoir n'était pas reconnu à la Commission, ceci justifierait peut-être, la crainte des britanniques que la Commission puisse imposer des absorptions de sociétés anglaises alors qu'elle se heurterait à la législation nationale d'autres États membres pour l'absorption de sociétés ressortissantes desdits États et dans tous les cas expliquerait en partie leur réticence à approuver les propositions de la Commission. Voir Reuters, 28 novembre 1988, faisant état des craintes du Premier ministre anglais, Madame Thatcher, en comparant la situation anglaise à celle d'autres États membres disposant d'une législation imposant un plafond au pourcentage du capital d'une société qui peut être détenu par une seule personne.

(50) J. Houpt, « International Trends for U.S. Banking Markets », *Federal Reserve Staff Study* n° 156 (mai 1988).

Premièrement, s'il est vrai que les États-Unis ont autorisé des acquisitions importantes, il convient tout de même de noter que la plus grande d'entre elles, celle de Marine Midland par la Hong Kong and Shanghai Bank, représente une part très faible du marché bancaire américain. A la date du 30 juin 1988, Marine Midland était la 22^e plus grosse société holding de banques américaines avec des actifs se montant à 26,9 milliards de dollars US ; elle se situait légèrement avant Irving Bankcorp (celle-là même que BCI voulait racheter) et représentait approximativement 1,3 % du total des actifs détenus par les 100 plus grandes sociétés holding de banques aux États-Unis.

Précisément parmi les 100 plus grandes sociétés holding de banques, 7 sont contrôlées par des banques étrangères. Ces holdings de banques détiennent 64,8 milliards de dollars US d'actifs, représentant environ 3,1 % du total des actifs détenus par les 100 plus grandes sociétés holding de banques. Vu sous cet angle, on peut affirmer il n'y a jamais eu à ce jour aux États-Unis d'acquisition véritablement importante (51). Un tel état de fait s'explique mieux si on l'appréhende comme étant la traduction de l'atomisation très grande du marché bancaire américain défini en fonction du total des actifs détenus par les banques américaines. A la date du 30 juin 1988, la plus grande société holding de banques, Citicorp, ne détenait que 6,9 % du total des actifs bancaires américains tels qu'enregistrés dans les livres des banques implantées aux États-Unis (52). Le fait que le marché bancaire américain soit si atomisé peut expliquer d'ailleurs pourquoi les États-Unis sont généralement moins inquiets en matières d'acquisitions étrangères (53) que certains États membres de la CEE, tels la Grande-Bretagne ou la RFA, dont les marchés sont plus concentrés.

Deuxièmement, plusieurs grandes banques européennes de taille mondiale, telles que la Dresdner Bank ou la Deutsche Bank, ne sont pas en pratique en mesure d'acquérir des banques aux États-Unis car elles se verraient alors contraintes de renoncer aux activités qu'elles ont dans ce pays en matière de valeurs mobilières (54). Alors que les États-Unis peuvent raisonnablement considérer qu'il s'agit là d'une application simple du principe de traitement national, du fait que les sociétés américaines holding de banques n'ont pas le droit de combiner des activités bancaires et des activités sur valeurs mobilières, vu d'Europe il s'agit là d'une limitation à la faculté d'acquérir des banques.

Si la réciprocité de traitement devient le test, alors il importe que toutes ses composantes soient prises en

compte. Chaque cas doit être traité de façon spécifique. Certains pays peuvent de façon générale, se montrer moins généreux que la CEE à propos de chacun et de tous les aspects de l'exercice de la pratique bancaire sur leur territoire. D'autres pays peuvent également ne pas satisfaire au critère du traitement national, traitant leurs banques nationales plus favorablement que les banques étrangères implantées chez eux. La vérité est que la réciprocité de traitement est un concept complexe qui doit être appliqué avec souplesse. Cela ne signifie pas pour autant qu'il est vide de tout contenu.

Il est quelque peu piquant de constater que le gouvernement des États-Unis a, vis-à-vis de la CEE, adopté la position que c'est le traitement national et non le traitement réciproque qui devrait être retenu de façon exclusive comme test dans le domaine bancaire, et ce alors même que la réciprocité de traitement est le critère le plus couramment utilisé aux États-Unis au plan interne pour déterminer si les banques originaires d'un État des États-Unis peuvent s'établir dans un autre État de l'Union. De plus, au plan externe, la politique officielle des États-Unis vis-à-vis des pays tiers va au-delà de la simple recherche du bénéfice du traitement national. Le récent United States Trade Bill en appelle au « fair trade » dans les services financiers (55). Le Congrès a donné mission au Président, lorsque ceci peut s'avérer avantageux pour les États-Unis, de conduire des négociations avec les gouvernements des pays qui représentent des centres financiers importants afin de s'assurer que les institutions bancaires américaines ont accès aux marchés étrangers et y bénéficient du traitement national (« have access to foreign markets and receive national treatment »). Le gouvernement doit également s'efforcer d'aboutir à ce que les sociétés américaines de services financiers bénéficient dans ces pays du droit de prester des services financiers raisonnablement comparables à ceux prestés par les établissements financiers nationaux (« achieving reasonable comparability in the types of financial services permissible for financial services companies »).

(53) S. Weiss (alors Director of the Strategic Analysis Division of the Office of the Comptroller of the Currency), *A Critical Evaluation of Reciprocity in Foreign Bank Acquisitions*, 15 *J. International Law and Economics* 371, 375-377 (1981), explique que si les pays étrangers sont plus sévères que les États-Unis pour autoriser les acquisitions de banques, c'est parce que les marchés étrangers sont plus concentrés que le marché américain. D'un autre côté, une comparaison plus adéquate pourrait être faite entre chaque État des États-Unis pris individuellement et chaque État membre de la CEE. Ainsi, les États de Californie et de New York présentent tous deux un marché bancaire relativement concentré. En juin 1988 les cinq banques les plus importantes de chacun de ces deux États contrôlaient respectivement 66 % et 54 % du total des actifs (tels qu'enregistrés dans les livres des banques implantées aux États-Unis) de l'ensemble des banques de ces États (Federal Reserve Board Statistics). A la fin de l'année 1987, les filiales des banques étrangères contrôlaient 11,9 % et 8,8 % du total des actifs (tels qu'enregistrés dans les livres des banques implantées aux États-Unis) détenus par l'ensemble des banques de ces deux États ; finalement il apparaissait que l'ensemble des implantations des banques étrangères (agences, succursales et filiales à l'exclusion toutefois des structures particulières réservées aux seules activités internationales (« Edge » ou « Agreement Corporations ») contrôlaient respectivement 34,1 % et 52,5 % des actifs (tels qu'enregistrés dans les livres des banques implantées aux États-Unis) de l'ensemble des banques de ces deux États (Federal Reserve Board Statistics). De ce point de vue, les États des États-Unis pris individuellement apparaissent ouverts à des acquisitions très importantes de la part de banques étrangères (Federal Reserve Board Statistics, end of 1987).

(54) Aux termes de l'International Banking Act de 1978, 12 U.S.C. para. 3101 et suivants, les banques étrangères exercent leurs activités par le seul intermédiaire de succursales et d'agences ont le droit de conserver les participations qu'elles détenaient dans des sociétés américaines, même si la possibilité d'avoir de telles participations est interdite pour le futur. 12 U.S.C. para. 3106 (a), (c). Ces banques étrangères perdraient ces droits acquis si elles rachetaient des banques aux États-Unis. 12 U.S.C. para. 3106 (c) (2) (Supp. 1988).

(51) Ces calculs ont été réalisés à partir de données actualisées au 30 juin 1988 contenues dans l'*American Bankers Survey of the Top 100 U.S. Bank Holding Companies* (27 septembre 1988). Les filiales des banques étrangères possédaient à cette date 4,1 % du total des actifs tels qu'enregistrés dans les livres des banques implantées aux États-Unis (en anglais « total assets on the books of banking offices in the United States ») (Federal Reserve Board Statistics). Les plus grandes sociétés holding de banques contrôlées par des étrangers sont (1) Marine Midland Banks, Inc., Buffalo, N.Y. avec 26,9 milliards de dollars US d'actifs, contrôlée par la Hong Kong and Shanghai Bank ; (2) Harris Bankcorp, Inc. avec 11,4 milliards de dollars US d'actifs, contrôlée par la Bank of Montréal ; (3) Union Bankcorp of Los Angeles avec 9,4 milliards de dollars US d'actifs, contrôlée par la Bank of Tokyo ; (4) First Maryland Bancorp avec 6,1 milliards de dollars US d'actifs, contrôlée par Allied Irish ; (5) European American Bancorp avec 6 milliards de dollars US d'actifs, contrôlée par un consortium ; et (6) NatWest Bancorp, Jersey (anciennement First Jersey) avec 5 milliards de dollars US d'actifs, contrôlée par National Westminster Bank.

(52) Données extraites de l'*American Bankers Survey of Top 100 U.S. Bank Holding Companies* (27 septembre 1988) et des Federal Reserve Board Statistics.



Les parts de marché

La réciprocité de traitement peut également être envisagée sous l'angle des parts de marché. Il convient dans ce cas de comparer la part de marché des banques de la CEE dans un pays étranger donné — soit l'ensemble des banques de la CEE soit les banques d'un État membre donné — avec la part de marché des banques du pays étranger dans la CEE. C'est ainsi que M. de Clercq a comparé la part de 10 % de dépôts européens détenue par des banques japonaises avec la part de 0,35 % des dépôts japonais détenue par les banques européennes (56).

L'exemple canadien présente à cet égard un intérêt particulier. Le Canada impose des limites aux parts de marché que peuvent détenir les banques dites « Schedule B banks », c'est-à-dire celles possédées par des étrangers. La part de marché détenue collectivement par ces banques ne doit pas dépasser 16 % du total des actifs canadiens (en anglais « domestic assets ») détenus par l'ensemble des banques du Canada (57). Ainsi, le Canada réserve-t-il la part du lion du marché bancaire canadien

aux banques canadiennes. On note qu'il s'agit là d'une limite qui porte sur le quantum de la part du marché plutôt que sur le type d'activités autorisées. Jusqu'au printemps 1988, cette part de 16 % du marché canadien était répartie entre les différentes banques étrangères en fonction de l'intérêt pour le Canada de l'activité exercée par ces banques ; on tenait compte par exemple de l'importance des prêts effectués en faveur de certains secteurs prioritaires tels que le marché des entreprises de taille moyenne (58). Les États-Unis ont réussi, dans leur récent accord de libre-échange avec le Canada, à faire sauter ces barrières pour ce qui est des banques américaines (59).

Le Canada ne permettra cependant pas aux banques non américaines de profiter du fait que la part de marché des banques américaines cessera d'être prise en compte pour le calcul du plafond de 16 % précité. Bien au contraire, le Canada se propose de réduire ledit plafond de 16 % à 12 % (60). D'un autre côté, il est probable que la part de marché des banques européennes au Canada soit supérieure à la part de marché des banques canadiennes dans la CEE (61). Mais il est aussi probable qu'à l'égard de tel ou tel État membre donné, par exemple l'Espagne,

(55) Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988, P.L. 100-418, 100th Cong. 2nd Sess. (23 août 1988), para. 3603. Le paragraphe 3502 (b) du même Act adopte le principe du traitement national réciproque s'agissant de désigner les chefs de file dans le cadre d'opérations mettant en jeu des obligations ou d'autres instruments financiers représentatifs d'une dette gouvernementale ; à cette fin l'Act exige du Board of Governors of the Federal Reserve Board et de la Federal Reserve Bank of New York qu'ils subordonnent la nomination de banques étrangères comme chefs de file dans le cadre de telles opérations à la vérification que des sociétés américaines sont placées dans la même situation de concurrence (s'agissant de l'émission du placement, dans le pays de ces banques étrangères, d'instruments financiers représentant une dette gouvernementale) que les banques nationales du pays étranger concerné.

(56) *New York Times*, Late City Final Edition (23 octobre 1988), Sec. 3, p. 1, col. 2.

(57) *Global Survey*, (op. cit. note 30) p. 10-11. Canadian Bank Act para. 302(7).

(58) Conversation téléphonique avec Mme Suzanne Labarge, Deputy Superintendent of Financial Institution (22 novembre 1988). Une telle répartition était effectuée en exigeant de chaque banque étrangère qu'elle postule pour un « capital réputé accordé » (« deemed authorized capital ») qui, multiplié par un ratio d'endettement donné, permettait de déterminer le total d'actifs dont pouvait disposer ladite banque étrangère. Au 31 octobre 1987, les banques étrangères dites « Schedule B banks » en ce et y compris les banques américaines, contrôlaient approximativement 11,7 % du total des actifs bancaires canadiens. *Global Survey* (op. cit. note 30) p. 11.

(59) Art. 1703(2) du Canada-United States Free-Trade Agreement, publié in 27 *International Legal Materials*, 281, 381-382 (1988) (ci-après le « FTA »). Ces dispositions seront intégrées dans les lois nationales canadiennes par le Bill C-130, Second Session, Thirty-third Parliament, 35-36-37 Elisabeth II, 1986-87-88, Clause 52, amendement para. 302(7) du Bank Act (ci-après le « Bill C-130 »). Les restrictions sont également écartées en faveur des résidents américains détenteurs d'actions de banques canadiennes, par l'art. 1703 (1) du Free Trade Agreement, FTA p. 381-382 ; cette dernière disposition sera incorporée au droit canadien par le Bill C-130, Clause 50, ajoutant un para. 109.1 au Bank Act. Cela ne signifie pas pour autant que les investisseurs américains, banques ou autres, puissent prendre le contrôle de ces banques du fait qu'il existe toujours une règle générale limitant à 10 % toute participation dans les banques canadiennes. Bank Act para. 110(3).

(60) Bill C-130 (op. cit. note 59) Clause 52, amendement le Bank Act para. 302(7). En 1988, le total du capital réputé autorisé pour les banques étrangères (à l'exclusion des banques américaines) dites « Schedule B banks » représentait 10,7 % des actifs bancaires canadiens, alors que la part du marché bancaire canadien effectivement détenue par ces banques était de 8,4 %. Lettre à l'auteur de la part de Mme Suzanne Labarge, Deputy Superintendent of Financial Institutions, Canada (1^{er} décembre 1988). Ces chiffres donnent à entendre que les banques étrangères non américaines disposeront encore d'une marge confortable de croissance même en tenant compte de la réduction du plafond.

(61) En juillet 1988, les « Schedule B banks » possédées par des ressortissants CEE détenaient approximativement 3,64 % du total des actifs possédés par l'ensemble des banques du Canada. Office of the Superintendent of Financial Institutions, *Supplement to Canada Gazette*, Part. I (24 septembre 1988). Dans le total des actifs il faut bien entendu inclure certains « actifs internationaux », tels que des créances détenues sur des résidents étrangers ainsi que des créances détenues par des « Schedule A banks » sur des résidents nationaux et enregistrées dans les livres des implantations étrangères desdites banques. Les « Schedule B banks » n'ont quant à elles pas d'implantations étrangères. Si l'on décidait de ne pas prendre en compte les « actifs internationaux », la part de marché des banques CEE pourrait augmenter un peu mais demeurerait en deçà des 5 %. On note qu'il n'existe pas de statistiques comparables qui permettraient d'apprécier la part de marché des banques canadiennes dans la CEE.

Toute tentative qui viserait, sur le fondement de statistiques publiques, à apprécier de la même façon la part de marché détenue par les banques des États-Unis dans la CEE devrait être prise en compte avec beaucoup de scepticisme. Au 31 décembre 1987, les banques des États-Unis (succursales et filiales) détenaient environ 200 milliards de dollars US d'actifs dans la CEE dont 70 % d'entre eux localisés en Grande-Bretagne. Key, *supra* note 26. Selon les statistiques du FMI établies à la fin de l'année 1987 et concernant les « banques de dépôts » dans la CEE (N.B. les chiffres concernant la France sont arrêtés au second trimestre et ceux concernant la Grèce sont arrêtés au troisième trimestre), ces 200 milliards de dollars US représentaient environ 4,2 % de tous les actifs détenus par les banques CEE et 1,4 % des mêmes actifs une fois exclues les banques anglaises. Les chiffres représentant les actifs des banques à la fin de l'année 1987 étant bien sûr exprimés en monnaie locale ont dû, pour les besoins de la présente étude, être convertis en dollars US au taux de change prévalant à la fin de cette même année 1987. XLI, *International Financial Statistics* n° 12 (December 1988) (Country tables of EEC countries). A l'évidence il convient de prendre ces pourcentages avec les réserves d'usage. Pour commencer, chacun des États membres définit de façon différente ce qu'il faut entendre par « banque de dépôt » : par exemple, le Royaume-Uni en donne une définition très restrictive (ce qui évidemment a pour effet de sous-estimer les actifs détenus par ses banques) par rapport aux autres grands pays de la CEE (N.B. les informations fournies par l'OCDE et la Banque des Règlements Internationaux quant aux actifs bancaires d'un pays de dépôt sont malheureusement d'un intérêt limité). De plus, le concept d'actifs détenus par les « banques de dépôt » utilisé comme dénominateur peut être fort différent du concept d'actifs détenus par les filiales et succursales de banques américaines (ce dernier concept étant fondé sur les données de la Federal Reserve) utilisé comme numérateur. A notre connaissance au moins, il n'existe à ce jour aucune base de données fiable qui pourrait être utilisée pour déterminer la part du marché CEE détenue par les banques des États-Unis ou d'autres pays étrangers.

A la fin de l'année 1987, les banques CEE aux États-Unis toutes implantations confondues (agences, succursales et filiales), détenaient des actifs pour une valeur d'environ 150 milliards de dollars US, les banques anglaises, italiennes, françaises et allemandes étant les mieux placées. Ces 150 milliards de dollars US représentaient 4,8 % du total des actifs tels qu'enregistrés dans les livres des banques implantées aux États-Unis. Key, *supra* note 26.

la part du marché national détenue par le Canada soit supérieure à sa réciprocité.

La comparaison des parts de marché constitue un critère de référence douteux pour la mesure de la réciprocité de traitement. Des problèmes techniques sérieux se présentent dès lors que l'on entend mesurer de façon précise les parts de marché (62). Plus fondamentalement, les parts de marché comparatives ne permettent que d'apprécier l'efficacité relative des différentes banques étrangères du point de vue des opérations bancaires internationales, les particularités locales des marchés nationaux, ou les éléments spécifiques au cadre juridique de chaque pays tels qu'examinés ci-dessus.

D'un point de vue économique, il n'y a pas d'inconvénient à ce qu'un pays particulier possède un avantage comparatif de part de marché sur les marchés bancaires étrangers. Certains pays peuvent jouir d'un avantage concurrentiel dans le secteur bancaire, comme d'autres peuvent en avoir un dans le secteur des semi-conducteurs, de la sidérurgie ou de l'armement.

Certains marchés, en particulier s'agissant des dépôts, peuvent se montrer nationalistes en toute rationalité — les déposants peuvent tout simplement ne pas avoir confiance dans la solvabilité des banques étrangères, ou dans celle des banques centrales qui se tiennent derrière elles.

Il existe également un risque politique à déposer des fonds dans une banque étrangère. Si le pays d'origine de la banque étrangère connaît une querelle politique sérieuse avec le pays d'accueil, les fonds déposés peuvent se trouver gelés par ordre de l'État d'origine de la banque étrangère. Ceci représente, pour les banques américaines, un problème très sérieux et qui n'est pas uniquement académique lorsque l'on se souvient des gels d'actifs réalisés à l'encontre de l'Iran, de la Libye et du Panama au cours des dix dernières années (63).

Ces considérations suggèrent que la réciprocité de traitement ne devrait pas être déterminée en fonction de la seule comparaison des parts de marché. Il convient cependant de reconnaître l'utilité des données relatives aux parts de marché pour mettre en valeur les disparités pouvant exister entre deux pays au niveau de la structure juridique du système bancaire. Peut-être est-ce que M. de Clerq avait à l'esprit lorsqu'il présentait l'exemple japonais.

(62) Voir étude de Houpt, (*op. cit.* note 50) p. 30-33.

(63) Alors que la décision rendue par la Queen's Bench Division dans l'affaire *Libyan Arab Foreign Bank v. Bankers Trust Co.* [1988] 1 Lloyd's 259, relative au gel des avoirs libyens dans les succursales britanniques de banques américaines, suggère que les tribunaux de certains pays d'accueil — dans le cas d'espèce la Grande-Bretagne — ne permettront pas aux États d'origine d'ordonner le gel des fonds déposés dans les banques établies sur leur territoire, il n'en reste pas moins que même dans un tel contexte les dépositaires devront entreprendre des procès onéreux pour faire valoir leurs droits et débloquent leurs fonds. En l'occurrence le gouvernement britannique était apparemment peu désireux d'introduire une législation *ad hoc* qui aurait permis de s'opposer à l'ordre de gel décrété par les États-Unis.

Dans certains pays cependant, les dépositaires trouveront peut-être plus avantageux, du point de vue du risque politique, de déposer leurs fonds auprès de banques étrangères que de les déposer auprès de banques nationales. Ceci peut-être le cas lorsque des dépositaires peuvent légitimement craindre de voir leurs avoirs expropriés par leur propre gouvernement. De tels dépositaires peuvent, en déposant leurs fonds auprès de banques étrangères, espérer qu'en cas d'expropriation ils pourraient remonter aux sociétés mères desdites banques pour recouvrer leurs dépôts. Voir « *Wells Fargo Asia Ltd. v. Citibank, N.A.* », 852 F. 2d 657 (2nd Cir. 1988).

Conclusion

Il est peu probable que les États-Unis, comme d'ailleurs d'autres grands pays, acceptent sans broncher une obligation de réciprocité de traitement qui leur interdirait l'entrée dans la CEE. Au contraire, on peut s'attendre à des représailles. Ainsi le Proxmire Financial Modernization Act de 1988 (64), qui aurait permis l'abandon de quelques-unes des restrictions apportées par le Glass-Steagall Act au régime des banques aux États-Unis et qui a été voté de façon écrasante par le Sénat, n'a pas acquis force de loi du fait de l'opposition manifestée par la Chambre des Représentants.

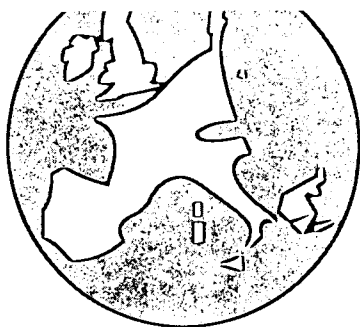
Perdue dans le projet de loi (« bill »), sans lien véritable avec son principal objectif, figurait une disposition sur le traitement national qui, si ladite proposition était adoptée, lierait l'application du traitement national aux banques étrangères à l'application réciproque du traitement national aux banques américaines établies à l'étranger (65). Cette disposition donnerait au président des États-Unis le pouvoir de déterminer qu'un pays étranger n'accorde pas aux banques américaines et aux sociétés américaines holding de banques les mêmes avantages concurrentiels que ceux accordés par ledit pays à ses banques nationales et à ses sociétés nationales holding de banques (« does not accord to United States banks and bank holding companies the same competitive opportunities as it accords to domestic banks and bank holding companies »). Dans une telle hypothèse, toute demande d'autorisation d'implantation d'une banque étrangère de ce pays formulée auprès de l'autorité bancaire fédérale appropriée (« federal banking agency »), devrait être rejetée. En clair, ceci signifierait que toutes nouvelles filiales, succursales et agences fédérales, succursales d'État bénéficiant d'une assurance couvrant les dépôts (« state insured branches ») de même que toutes succursales interétatiques de banques déjà existantes, seraient interdites, dans la mesure où ces formes d'implantation ou d'expansion nécessitent l'approbation du gouvernement fédéral. Seules les nouvelles succursales d'État ne bénéficiant pas d'une assurance couvrant les dépôts (« new state uninsured branches ») étant dispensées d'une autorisation du gouvernement fédéral ne souffriraient pas de la disposition susvisée. Enfin, une telle disposition, si elle était appliquée, imposerait également de sévères contraintes au développement des activités exercées par des banques déjà établies venues de ce même pays, puisque l'exercice d'activités nouvelles impose souvent l'obtention d'une autorisation du gouvernement fédéral.

En bref, la mise en œuvre d'une disposition comme celle que nous venons d'examiner pourrait constituer une réponse, sous une forme que l'on peut raisonnablement anticiper de la part des États-Unis, à la disposition prise par la CEE sur le problème de la réciprocité.

Il est possible que la CEE décide de ne jamais mettre en pratique son exigence de réciprocité de traitement. Des négociations ont commencé dans le cadre du GATT afin

(64) S. 1886, 100th Cong., 2d Sess. (tel que voté par le Sénat américain le 30 mars 1988).

(65) *Id.* Section 909.



de satisfaire au principe selon lequel les services financiers doivent pouvoir être offerts sur les marchés nationaux par des concurrents étrangers. La Commission peut vouloir faire preuve de force dans ces négociations, en espérant en fin de compte résoudre la question de la réciprocité de traitement dans un cadre multilatéral. A notre avis, cela constituerait une approche plus raisonnable.

Dans le cadre de l'Uruguay Round, lors des négociations qui se sont déroulées à Montréal en décembre 1988 à propos du commerce et des services (lesquels incluaient bien entendu les services financiers) la position défendue par les États-Unis, à savoir l'application du principe de traitement national s'est heurtée de front à la réciprocité de traitement défendue par la CEE. Une tentative de conciliation a consisté à s'accorder sur une formule prévoyant un « accès effectif au marché » (66). Une telle formule pourrait déboucher sur quelque chose de plus contraignant que le principe de traitement national et de moins contraignant que celui de la réciprocité de traitement ; cette formule pourrait également conduire les États-Unis à donner aux banques étrangères un accès plus aisé aux marchés tant géographiques que des produits ; elle pourrait enfin amener le Japon à libéraliser les contrôles sur les taux d'intérêts. Le bénéfice de telles mesures ne manquerait pas, bien entendu, de profiter également aux banques nationales. En fait « l'accès effectif au marché » pourrait se traduire par un accès au marché qui se situerait en deçà de celui dont pourraient bénéficier les banques européennes à l'intérieur de la CEE après l'échéance

de 1992 et qui ne répondrait donc pas au principe de réciprocité à l'identique.

Quoi qu'il en soit, force est d'admettre que la formule « d'accès effectif au marché » pose des difficultés d'application considérables. Il s'agit en effet de mettre en œuvre un critère qui ne peut se rattacher à aucune législation d'un pays particulier et de ce fait ne peut s'intégrer que dans le cadre d'une harmonisation internationale minimale des législations nationales touchant à l'accès au marché. Même si récemment, on a pu, avec la réalisation de l'accord de Bâle de juillet 1988, constater un certain succès dans les efforts entrepris pour harmoniser au niveau international les règles concernant les fonds propres des banques (67), on ne peut oublier que cet accord a été pris par le groupe des 10 gouverneurs de banques centrales lequel est un groupe composé de membres moins nombreux (encore que plus experts et représentant des pays aux économies plus semblables) que ne le sont les membres participant aux négociations du GATT. Qui plus est, l'harmonisation des législations bancaires affectant l'accès au marché couvre un domaine plus vaste et soulève des problèmes de concurrence voire même d'ordre politique plus importants que ce n'est le cas s'agissant de l'harmonisation des règles concernant les fonds propres des banques.

En conclusion, nous pensons que pour conserver une chance de succès aux négociations ouvertes dans le cadre du GATT, il convient de limiter au maximum les sujets à harmoniser et en tout état de cause d'éviter une harmonisation trop poussée dans le détail. Peut-être la CEE aura-t-elle déjà appris cette leçon-là : l'expérience pourrait lui être utile. Quoi qu'il en soit, le chemin à parcourir est encore long et semé d'embûches.

(66) Le communiqué des ministres du Groupe de Négociations sur les Services, Min-6. Doc (8 décembre 1988) prévoit notamment une « libéralisation progressive » comme principe à retenir pour les négociations futures. Ce principe vise à atteindre « a higher level of liberalization taking due account of the level of development of individual signatories. To this end the adverse effects of all laws, regulations and administrative guidelines should be reduced as part of the process to provide effective market access, including national treatment ».

(67) *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards* (Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices of the Bank of International Settlements, July 1988).

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Commission des Communautés européennes

Le 8 décembre 1988 les représentants des gouvernements des États membres ont arrêté la décision portant nomination des membres de la *Commission des Communautés européennes*, pour la période du 6 janvier 1989 au 5 janvier 1993 inclus :

M. Frans H.-J. Andriessen
M. Martin Bangemann
M. Léon Brittan
M. Antonio Cardoso E Cunha
M. Henning Christophersen
M. Jacques Delors
M. Jean Dondelinger
M. Ray Macsharry
M. Manuel Marin Gonzalez
M. Abel Matutes Juan
M. Bruce Millan
M. Filippo Maria Pandolfi
Mme Vasso Papandréou
M. Carlo Ripa di Meana
M. Peter Schmidhuber
Mme Christiane Scrivener
M. Karel Van Miert.

Les représentants des gouvernements des États membres ont arrêté également la décision portant nomination de M. Jacques Delors comme Président de la Commission des Communautés européennes pour la période du 6 janvier 1989 au 5 janvier 1991 inclus.

Secrétariat général du Conseil

Le 28 novembre 1988, le Conseil a nommé M. Anastassios Vikas fonctionnaire titulaire des Communautés européennes au grade A 1 avec effet au 1^{er} janvier 1989.

Comité économique et social

Lors de sa session des 21/22 novembre 1988, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, M. John Freeman, membre du *Comité économique et social*, en remplacement de M. Henry Curllis, membre décédé, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1990.

Nominations diverses

Lors de sa session du 8 décembre 1988, le Conseil a arrêté la décision portant nomination des membres titulaires et suppléants du *Comité consultatif pour la formation professionnelle*.

Le Conseil a également arrêté la décision portant nomination des membres titulaires et suppléants du *Comité consultatif pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants*.

Le Conseil a, par ailleurs, nommé les remplaçants de plusieurs membres titulaires démissionnaires du *Comité du Fonds social européen* ainsi que d'un membre titulaire et d'un membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail*.

Lors de sa session du 13 décembre 1988, le Conseil a nommé un remplaçant d'un membre suppléant pour chacun des comités consultatifs suivants :

- pour la formation des médecins
- pour la formation des pharmaciens
- pour la formation dans le domaine de l'architecture.



II. — Activités communautaires

CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE SUR LE CONSEIL EUROPÉEN TENU À RHODES LES 2/3 DÉCEMBRE 1988

Le Conseil européen a examiné les perspectives du développement futur de la Communauté européenne ainsi que la place de celle-ci dans le monde sur la base de l'expérience acquise jusqu'ici dans le cadre de l'explication de l'Acte unique européen. Il a en particulier examiné les progrès réalisés sur la voie de la mise en place du marché unique et du développement des politiques d'accompagnement destinées à renforcer la cohésion économique et sociale en tenant compte des réajustements bénéfiques qui ont lieu dans le monde, notamment dans le cadre des relations Est-Ouest. Le Conseil européen a pris acte avec une grande satisfaction de ce que les décisions adoptées pour « réussir l'Acte unique », dont la mise en œuvre a commencé, ont déjà contribué à créer les conditions propices à un développement sans heurt, stable et dynamique de la Communauté dans la perspective de 1992.

À la veille des élections européennes de juin 1989, le Conseil européen souligne le rôle indispensable du Parlement européen dans le processus d'unification européenne. Il se félicite de la contribution constructive du Parlement à la réalisation des objectifs de l'Acte unique qui constitue un facteur positif pour la coopération entre les institutions à l'avenir.

1. RÉALISATION DE L'ACTE UNIQUE : BILAN

Mise en place du grand marché

Le Conseil européen a pris connaissance du rapport présenté par la Commission en vertu de l'article 8 B de l'Acte unique. Le Conseil européen constate avec satisfaction qu'à mi-chemin de l'échéance de décembre 1992 la moitié du programme législatif nécessaire à la mise en place du grand marché est déjà pratiquement réalisé. Ceci confirme, s'il en était besoin, le caractère irréversible du mouvement vers l'Europe sans frontières internes conformément aux dispositions de l'article 8 A du Traité et témoigne de la volonté des instances communautaires d'aboutir dans les délais. Le Conseil européen constate que le processus d'achèvement du marché intérieur a déjà insufflé un nouveau dynamisme à l'économie européenne en contribuant à l'ajustement économique et au relèvement du taux de croissance.

Le Conseil européen rappelle que la réalisation du grand marché forme un tout et que le maintien d'une approche globale est une des conditions du succès. Il importe en conséquence de progresser de manière équilibrée et coordonnée dans tous les domaines (libre circulation des biens, des services et des capitaux, libre circulation des personnes) et de veiller à ce que l'harmonisation ou les rapprochements appropriés interviennent là où cela est nécessaire.

Le rythme de travail doit être renforcé à l'avenir, car si l'on tient compte des délais nécessaires à la transposition du droit communautaire dans les législations nationales, le Conseil dispose, en fait, seulement de deux ans pour respecter l'objectif 1992.

Le Conseil européen s'attend à ce que le Conseil achève rapidement l'adoption des textes complétant le marché intérieur dans les domaines prioritaires identifiés par le Conseil européen en juin dernier : marchés publics, banques et services financiers, le rapprochement des normes techniques et la propriété intellectuelle. En même temps, le Conseil européen invite de façon pressante le Conseil à intensifier son effort dans tous les domaines où les progrès ne sont pas aussi rapides. Ceci vaut notamment pour les transports et l'énergie, les contrôles phytosanitaires et vétérinaires ainsi que la libre circulation des personnes. Le Conseil européen est conscient que, dans ce dernier domaine, la réalisation des objectifs communautaires, et en particulier l'espace sans frontières internes, est liée aux progrès de la coopération intergouvernementale dans la lutte contre le ter-

rorisme, la criminalité internationale, la drogue et les trafics de toute nature. Cette coopération sera renforcée pour aboutir rapidement à des résultats concrets qui permettront à la Communauté de prendre, de son côté, les mesures nécessaires pour que l'Europe devienne une réalité tangible aux yeux des citoyens. À cette fin chaque État membre désignera un responsable de la coordination nécessaire.

S'agissant du rapprochement des fiscalités, conformément à l'article 99 du traité, le Conseil européen souhaite que les contacts pris à l'initiative de la Commission avec les gouvernements et ses propositions permettront de rapprocher les points de vue et il demande au Conseil d'accélérer ses travaux afin que des mesures d'ordre fiscal, dans la mesure où elles sont nécessaires à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur, puissent être prises selon le calendrier prévu.

Dimension sociale

Le Conseil européen estime que les progrès dans la mise en œuvre des dispositions de l'Acte unique européen relatives à la réalisation du marché intérieur doivent aller de pair avec les progrès dans la mise en œuvre des dispositions relatives à la politique sociale (en particulier les articles 118 A et 118 B) et avec le renforcement de la cohésion économique et sociale.

La présidence a attiré l'attention du Conseil européen sur le mémorandum qu'elle a diffusé à ce sujet avant le début de la Présidence.

La réalisation du marché unique ne peut être regardée comme une fin en soi, mais elle poursuit un objectif plus vaste qui consiste à assurer un maximum de bien-être pour tous, conformément à la tradition de progrès social inscrite dans l'histoire de l'Europe.

Cette tradition de progrès social doit être une garantie que tous les citoyens, quelle que soit leur profession, seront en mesure de bénéficier effectivement des avantages directs attendus du marché unique comme facteur de croissance économique, et comme le moyen le plus efficace dans la lutte contre le chômage.

Le Conseil européen constate que l'Acte unique européen et les orientations qui en découlent ont d'ores et déjà reçu un début d'application.

Le Conseil européen se félicite des progrès accomplis sur la directive-cadre concernant la santé et la sécurité sur les lieux de travail et il engage le Conseil à achever rapidement la mise en place de cet important volet de l'action sociale de la Communauté.

Le Conseil européen rappelle l'intérêt croissant que revêt la poursuite, de manière systématique, d'un dialogue constructif entre les partenaires sociaux au niveau communautaire, conformément à l'article 118 B du traité. Ce dialogue devrait avoir pour but la participation active des partenaires sociaux dans la réalisation du grand marché.

La Commission a été invitée par le conseil européen de Hanovre à faire une étude comparative des législations des États membres sur les conditions de travail. Le Conseil européen prend note que cette étude, qui devrait permettre d'identifier l'acquis commun dans ce domaine, est en cours.

En ce qui concerne l'application des droits sociaux le conseil européen attend les propositions que la Commission jugera utiles de soumettre en s'inspirant de la charte sociale du Conseil de l'Europe.

Le Conseil européen souligne que l'action communautaire doit contribuer à la mise en valeur des ressources humaines disponibles et à la préparation des mutations et des ajustements techniques futurs. La réforme des systèmes de formation, y compris la formation professionnelle permanente jouera un rôle déterminant dans la réalisation de ces objectifs.

Le Conseil européen demande au Conseil d'examiner les propo-

sitions de sorte que les décisions essentielles qui devront orienter l'action des États membres, dans le domaine social en relation avec le grand marché puissent être prises dans le courant de l'année 1989.

Politiques d'accompagnement

Le Conseil européen rappelle que bon nombre de politiques ou d'actions de la Communauté concourent à la réalisation du marché intérieur ou lui sont liées d'une façon ou d'une autre. Il invite donc le Conseil à veiller à ce que les progrès nécessaires soient accomplis dans différents secteurs prévus par l'Acte unique (politiques structurelles, recherche et technologie, coopération en matière de politique économique et monétaire) de telle sorte que toutes les conditions soient réunies, le moment venu, pour que l'Europe puisse retirer tous les avantages potentiels du grand marché.

En ce qui concerne les politiques structurelles, le Conseil européen constate avec satisfaction que l'ensemble des textes législatifs relatifs à la réforme des Fonds (FEDER, Fonds social, FEOGA Orientation) seront adoptés avant la fin de cette année, ce qui permettra de les rendre opérationnels dès 1989.

Le Conseil européen invite la Commission à compléter son analyse des conséquences macro-économiques du marché intérieur en ce qui concerne les incidences régionales.

En ce qui concerne la politique économique et monétaire, le Conseil européen est conscient qu'elle a un impact à la fois direct et indirect sur l'achèvement du marché intérieur. Dans ce contexte, il attache une importance toute particulière aux travaux entrepris, à sa demande, par le comité Delors sur les étapes concrètes devant mener à l'Union économique et monétaire et aux conclusions qu'il conviendra d'en tirer lors du prochain conseil européen à Madrid.

Environnement

Le Conseil européen constate que les efforts se poursuivent activement à différents niveaux et dans différentes enceintes pour apporter des réponses aux préoccupations grandissantes au sujet des menaces qui pèsent sur l'environnement ; il se félicite, à cet égard, des décisions importantes prises par le récent Conseil « Environnement ».

Il considère que la protection de l'environnement est vitale pour la Communauté comme pour le reste du monde et il engage la Communauté et les États membres à prendre toutes les initiatives et toutes les mesures nécessaires, y compris sur le plan international, selon les grandes lignes de la déclaration reprise en *Annexe I*. Le Conseil européen souligne l'importance particulière de la coopération dans ce domaine avec les autres pays en Europe aussi bien les pays de l'AELE que les pays en Europe de l'Est.

Infrastructures de transports

Le Conseil européen estime que la réalisation de grandes infrastructures de transport constitue un des moyens d'accélérer l'unification de l'espace économique européen.

Il a pris connaissance avec intérêt des idées présentées par la Commission sur ce sujet. Il demande au Conseil de réfléchir avec la Commission sur les possibilités dans ce domaine. Entre temps il demande au Conseil d'adopter avant la fin de l'année des actions dans le limite des crédits prévus à cet effet au budget.

Illes

Le Conseil européen reconnaît que les problèmes socio-économiques particuliers que connaissent certaines régions insulaires de la Communauté. Il invite par conséquent la Commission à examiner ces problèmes et à présenter le cas échéant, les propositions qu'elle jugera utiles, dans le cadre des possibilités financières offertes par les politiques existantes de la Communauté telles qu'elles ont été décidées.

Audiovisuel

Le Conseil européen a rappelé qu'il est de la plus haute importance d'intensifier les efforts, y compris par la coopération, pour renforcer la capacité audiovisuelle de l'Europe, qu'il s'agisse de la libre circulation des programmes, de la promotion du système européen de télévision haute définition ou d'une politique d'encouragement à la créativité, à la production et à la diffusion qui permettra de refléter la richesse dans la diversité de la culture européenne. Le Conseil européen estime important que les efforts faits par la Communauté soient déployés en conformité avec la Convention du conseil de l'Europe.

Le Conseil européen demande au Conseil d'accélérer ses travaux sur la directive « télévision sans frontières », en notant que la Commission adaptera sa proposition à la lumière de la Convention du Conseil de l'Europe.

Le Conseil européen a accueilli avec grand intérêt la communication du gouvernement français reprise en *Annexe II* et a approuvé la convocation au printemps prochain d'une réunion qui rassemblera toutes les parties prenantes du secteur de l'audiovisuel dans la Communauté, mais aussi hors de la Communauté et qui, en s'inspirant de l'expérience d'Eureka aura pour objet d'encourager l'émergence d'un véritable marché audiovisuel européen.

Ces propositions contribueront à renforcer substantiellement l'identité culturelle européenne et feront l'objet de réflexions au niveau de la Communauté et en coopération avec les autres pays en Europe.

2. RÔLE INTERNATIONAL DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Le Conseil européen a adopté la déclaration suivante sur le rôle international de la Communauté européenne :

1. Réaffirmant son engagement à réaliser des progrès concrets vers l'Union européenne, sur la base de l'Acte unique européen,

— déterminé à renforcer et à développer le rôle de la Communauté européenne et de ses États membres sur la scène politique et économique internationale, en coopération avec tous les autres États et organisations appropriées,

— et conscient que l'achèvement du marché intérieur en 1992, qui insufflé déjà un nouveau dynamisme à la vie économique de la Communauté, influera de la même manière sur le rôle politique et économique de la Communauté dans le monde,

— le Conseil européen réaffirme que le Marché unique profitera aux États membres de la Communauté comme aux États qui n'en font pas partie en assurant une croissance économique continue. Le marché intérieur ne se fermera pas sur lui-même. L'Europe de 1992 sera un partenaire et non pas une « Europe forteresse ». Le marché intérieur sera un facteur décisif contribuant à une plus grande libéralisation du commerce international sur la base des principes du GATT visant à des accords réciproques et mutuellement avantageux. Dans le cadre du GATT, la Communauté continuera à participer activement à l'Uruguay Round, déterminée comme elle est à renforcer le système des échanges commerciaux multilatéraux. Elle continuera également à poursuivre, avec les États-Unis, le Japon et les autres partenaires de l'OCDE, des politiques destinées à encourager une croissance soutenue et non inflationniste de l'économie mondiale.

2. La Communauté et ses États membres continueront à travailler en étroite coopération avec les États-Unis pour maintenir et approfondir des relations transatlantiques solides et étendues. Des relations politiques et économiques plus étroites avec le Japon et les autres pays industrialisés seront également développées. En particulier, la Communauté souhaite renforcer et développer les relations avec les pays de l'AELE et toutes les autres nations européennes qui partagent les mêmes idéaux et objectifs. Des rapports de coopération et de dialogue, ouverts et constructifs, seront poursuivis



activement avec tous les autres pays ou groupes régionaux du Moyen-Orient et de la Méditerranée, d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique, d'Asie et d'Amérique latine, avec un accent spécial sur la coopération interrégionale.

3. Le Conseil européen souligne la nécessité d'améliorer les conditions sociales et économiques dans les pays les moins développés et d'encourager des adaptations structurelles tant par le biais des échanges commerciaux que par l'octroi d'aides. Il reconnaît l'importance d'une politique suivie, visant à affronter les problèmes des pays gravement endettés, sur la base du cas-par-cas. Il espère que les négociations pour le renouvellement de la Convention entre la Communauté européenne et ses 66 partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique se conclueront avec succès dans l'année qui vient.

4. La Communauté européenne et ses États membres sont résolus à jouer un rôle actif dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale et dans la solution des conflits régionaux conformément à la charte des Nations Unies. L'Europe ne peut que manifester activement sa solidarité avec le puissant mouvement en faveur de la démocratie et réitérer son plein soutien aux principes de la déclaration universelle des droits de l'Homme. Les Douze s'attacheront à renforcer l'efficacité des Nations Unies et à contribuer activement au rôle qu'elles jouent en matière de maintien de la paix.

5. Dans le cadre de l'amélioration des relations Est-Ouest, le Conseil européen se félicite du fait que les pays européens membres du CAEM soient disposés à développer leurs relations avec la Communauté européenne et réaffirme sa volonté de développer avec eux des rapports économiques et de coopération, prenant en considération la situation spécifique de chaque pays afin de tirer partie des possibilités qui s'offrent, de manière mutuellement avantageuse.

Le Conseil européen réaffirme sa détermination à agir avec un espoir renouvelé, pour surmonter la division de notre continent et pour promouvoir les valeurs et les principes occidentaux que les États membres ont en commun.

A cet effet, nous nous efforcerons d'obtenir :

- le strict respect des dispositions de l'acte final d'Helsinki ainsi que de nouveaux progrès dans le processus de la CSCE, y compris une conclusion satisfaisante et rapide de la Conférence de suivi de Vienne ;

- l'établissement d'un équilibre sûr et stable des forces conventionnelles en Europe à un niveau plus bas, le renforcement de la confiance mutuelle et de la transparence militaire, et l'interdiction complète et vérifiable des armes chimiques ;

- la promotion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la libre circulation des hommes et des idées, l'instauration de sociétés plus ouvertes ; la promotion des échanges humains et culturels entre l'Est et l'Ouest ;

- le développement du dialogue politique avec nos voisins de l'Est.

6. La Communauté européenne et les Douze sont résolus à appliquer pleinement les dispositions de l'Acte unique européen afin de renforcer leur solidarité, améliorer la coordination des aspects politiques et économiques de la sécurité, et assurer la cohérence entre les politiques extérieures de la Communauté européenne et les politiques agréées au sein de la Coopération politique européenne. Ils veilleront à l'adoption rapide de positions communes et à la mise en œuvre d'actions conjointes.

7. Le Conseil européen invite tous les pays à s'engager avec la Communauté européenne en tant que partenaire mondial, dans un effort historique pour laisser à la prochaine génération un continent et un monde plus sûrs, plus justes et plus libres.

Coopération politique européenne

1. RELATIONS EST-OUEST

Dans le cadre des rapports Est-Ouest, le Conseil européen a eu une discussion approfondie sur l'ensemble des relations avec l'Union soviétique et les pays de l'Europe de l'Est, sur la base de plusieurs contributions concernant les domaines politiques et économiques. Les ministres des Affaires étrangères ont été chargés d'assurer le nécessaire suivi de cet examen.

Le Conseil européen a approuvé un paragraphe sur les rapports Est-Ouest à inclure dans le texte d'une déclaration sur le rôle international de la Communauté européenne et de ses États membres, qu'il a décidé de rendre publique à l'issue de la réunion de Rhodes.

2. MOYEN-ORIENT

Conflit israélo-arabe

Le Conseil européen a eu une discussion approfondie sur la situation au Moyen-Orient. Il a confirmé les positions exprimées par les ministres des Affaires étrangères dans leur déclaration du 21 novembre, ainsi que dans la déclaration du 30 novembre dernier.

Liban

Le Conseil européen a réaffirmé l'importance qu'il attache à l'élection d'un président de la république du Liban.

Il apporte son soutien aux efforts actuellement déployés par les Libanais en vue de parvenir à un consensus qui constitue la condition pour le maintien de la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Liban.

Le Conseil européen considère qu'il est essentiel que la Communauté internationale continue à manifester un intérêt actif pour le Liban et pour l'élection du président.

Il exprime l'avis que les Nations Unies peuvent en particulier, si cela s'avère utile, apporter leur contribution au bon déroulement de l'élection présidentielle.

3. CHYPRE

Le Conseil européen a eu une discussion sur le problème de Chypre. Il a constaté le fait que la division tragique de l'île reste inchangée et a réaffirmé les déclarations précédentes des Douze, qui appuient sans aucune réserve l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité de Chypre.

Tout en exprimant sa satisfaction quant à la reprise du dialogue entre les deux Communautés, le Conseil européen a exprimé le souhait que ce dialogue progresse et conduise rapidement à une solution du problème, sur la base des principes sus-mentionnés et des résolutions pertinentes des Nations Unies.

ANNEXE I

DÉCLARATION SUR L'ENVIRONNEMENT

1. Le monde d'aujourd'hui doit faire face à des problèmes d'environnement d'une ampleur croissante. Pour assurer une croissance soutenue et une meilleure qualité de vie, il est urgent de trouver des solutions à des problèmes d'intérêt général tels que l'appauvrissement de la couche d'ozone, la hausse de la température de l'atmosphère terrestre (l'effet de « serre »), les menaces qui pèsent sur l'environnement naturel, le problème des ressources en eau, l'érosion des sols, la sécurité dans la gestion des produits chimiques et des déchets toxiques, la pollution atmosphérique, en particulier par les « pluies acides », et les problèmes des zones urbaines. Une action efficace nécessitera, dans de nombreux cas, une recherche et des connaissances scientifiques améliorées.

2. Les objectifs fixés en matière de protection de l'environnement pour la Communauté ont été définis récemment par l'Acte unique européen. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la réduction de la pollution et la gestion avisée des ressources naturelles. A elles seules, cependant, ces actions ne suffisent pas. Il est essentiel, à l'intérieur de la Communauté d'intensifier les efforts visant à protéger directement l'environnement et aussi d'assurer que cette protection fasse partie intégrante de toutes les autres politiques. L'un des premiers objectifs de toutes les politiques communautaires doit être un développement à des conditions acceptables.

3. L'achèvement du marché unique prévu pour 1992 et la croissance économique qui l'accompagnera constituent à la fois un défi et une chance à saisir. L'avenir industriel et la compétitivité de l'Europe sur le plan international dépendront en partie de l'application du niveau élevé de protection de l'environnement prévu dans le traité. Il faut accorder une attention toute particulière aux mers et aux régions côtières des États membres qui revêtent une importance primordiale d'un point de vue économique et écologique, principalement la région méditerranéenne, la mer du Nord et la mer d'Irlande. La Communauté doit redoubler d'efforts pour protéger ces ressources vitales.

4. Dans un contexte international plus large, la Communauté et les États membres sont déterminés à jouer un rôle prépondérant dans l'action requise pour protéger l'environnement dans le monde et continueront à rechercher des solutions efficaces à l'échelle internationale, s'agissant en particulier de problèmes d'intérêt mondial tels que l'appauvrissement de la couche d'ozone, l'effet de serre et les menaces croissantes qui pèsent sur l'environnement naturel, de manière à améliorer la qualité de vie de tous les peuples de la terre.

ANNEXE II

EUREKA AUDIOVISUEL — HUIT PROPOSITIONS POUR RHODES

Pour faire connaître, expérimenter et développer la télévision haute définition.

1. La norme européenne et le système européen de télévision haute définition, dont la démonstration à Brighton le 23 septembre 1988 a été un succès, fondent l'avenir de l'industrie audiovisuelle européenne. La Communauté doit donc œuvrer efficacement et résolument pour en assurer la promotion en direction des autres États membres européens, notamment ceux de l'Europe orientale.

2. Dans cet esprit, il convient d'encourager et d'appuyer l'initiative de la Commission de créer un Groupement européen d'intérêt économique (GEIE) dont le rôle est notamment, la mise en œuvre de moyens techniques destinés à permettre la démonstration et la promotion de la norme européenne.

Une démonstration sera faite devant le prochain Conseil européen de Madrid en juin 1989 et à l'occasion du Sommet des sept pays industrialisés en juillet 1989.

3. Des événements exceptionnels, culturels ou sportifs (les Jeux olympiques de 1992, par exemple), seront filmés avec des équipements utilisant la norme européenne en composante numérique. Ils seront aussi l'occasion d'une démonstration en haute définition.

VERS UN ESPACE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL

4. Afin de concrétiser l'initiative européenne d'Eureka Audiovisuel, des assises seront organisées au printemps prochain avec les États intéressés et les professionnels concernés (diffuseurs et producteurs, publics et privés, créateurs, publicitaires...). Ces « Assises de l'Audiovisuel européen » s'adressent d'abord à la Communauté, à ses États membres et à la Commission, mais seraient aussi ouvertes aux autres pays européens, y compris ceux d'Europe de l'Est, selon des modalités à définir, et dans le même esprit qui a présidé au lancement en 1985 d'Eureka technologique.

La France est prête à accueillir et à organiser ces assises.

5. Dans cette perspective, les États intéressés et la Commission désigneront très rapidement un responsable Eureka Audiovisuel. Les représentants ainsi désignés auront pour mission de procéder aux consultations nécessaires avec les professionnels et d'affirmer l'ambition d'Eureka Audiovisuel : susciter l'émergence d'un véritable marché européen de l'audiovisuel et favoriser le développement des politiques d'achat et de production de programmes des chaînes de télévision publiques et privées.

6. Le soutien des initiatives publiques et privées requerra la mobilisation de ressources adaptées. La France est, pour sa part, prête à mettre en place un financement spécifique substantiel.

7. Les initiatives de la Commission (plan Média) doivent être poursuivies et encouragées. La France souhaite qu'elles soient étendues à la production et l'échange de documentaires, d'émissions de télévision scolaires et universitaires, de magazines d'information.

8. Le tournage d'une grande œuvre européenne sera entrepris en 1989.

PRODUITS DE LA PÊCHE. PRIX POUR 1989

Lors de sa session du 28 novembre 1988, le Conseil est arrivé à un accord, à la majorité qualifiée, sur les règlements fixant pour 1989 les prix d'orientation des produits de la pêche énumérés à l'annexe I points A, D et E et à l'annexe II du règlement n° 3796/81 ainsi que le prix à la production pour le thon, destiné à l'industrie de la conserve.

Pour les différentes espèces les variations de prix par rapport aux prix de 1988 sont les suivantes :

A. Prix d'orientation - produits frais

1. Harengs	
— du 1.1 au 31.7 et du 1.10 au 1.12.89	— 2 %
— du 1.8 au 30.9.89	— 11 %
2. Sardines	
a) Atlantique	— 1 %
b) Méditerranée	— 1 %
3. Aiguillats	— 1 %
4. Roussettes	— 1 %
5. Rascasses	+ 1 %
6. Cabillauds	0 %
7. Lieux noirs	— 1 %
8. Eglefins	+ 1 %
9. Merlans	
10. Lingues	0 %
11. Maquereaux (scomber scombrus)	0 %
12. Maquereaux espagnols (scomber japonicus)	+ 1 %
13. Anchois	0 %
14. Plies — du 1.1 au 30.4.89	0 %
— du 1.5 au 31.12.89	0 %
15. Merlus	+ 1 %
16. Cardines	+ 1 %
17. Castagnoles	0 %
18. Baudroies	
— avec tête	+ 1 %
— sans tête	0 %
19. Crevettes	0 %
20. Crabes tourteaux	0 %
21. Langoustines	
— entières	0 %
— queues	— 5 %

B. Prix d'orientation pour les produits congelés

1. Sardines	0 %
-------------	-----



2. Dorades	+ 2 %
3. Calmars (Ioligo)	+ 2 %
4. Calmars (Ommastrephes)	- 12 %
5. Calmars (Illex)	- 16 %
6. Seiches	0 %
7. Poulpes	0 %

C. Prix à la production

Thon (Albacore)	- 2 %
-----------------	-------

GRANDES INSTALLATIONS DE COMBUSTION

Lors de sa session des 24/25 novembre 1988, le Conseil a adopté formellement une directive relative à la limitation des émissions de polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion.

Cette directive prévoit notamment :

- des réductions des émissions globales de SO₂ en provenance des installations existantes en 3 phases : 1993, 1998 et 2003. Ces réductions ont été modulées pour chaque État membre de façon à refléter la nécessité d'une répartition équilibrée de l'effort demandé tenant compte de la situation spécifique de chaque État membre ;

- des réductions des émissions globales de NO_x en provenance des installations existantes en 2 phases. Ces réductions ont été établies selon une approche similaire que celle retenue pour le SO₂ ;

- des valeurs limites d'émissions communautaires pour les nouvelles installations pour le SO₂, les NO_x et les poussières, étant entendu que :

- des dispositions spécifiques ont été retenues pour certains types de combustibles ou d'installations, c'est-à-dire : combustible solide à haute teneur en soufre, lignite, installations de pointe, raffineries ;

- une dérogation a été accordée à l'Espagne en ce qui concerne le combustible solide, afin de tenir compte de sa situation énergétique spécifique.

POLLUTION PROVOQUÉE PAR L'INDUSTRIE DU DIOXYDE DE TITANE

Lors de sa session des 24/25 novembre 1988, le Conseil a dégagé un accord de principe sur une proposition de directive fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction, en vue de sa suppression, de la pollution provoquée par les déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane.

Cette directive prévoit principalement :

- l'interdiction de l'immersion de tous les déchets couverts par la directive à compter du 31 décembre 1989 ;

- l'interdiction (à partir du 31 décembre 1989) du rejet dans les eaux de déchets les plus dangereux, notamment les déchets solides et fortement acides provenant d'établissements industriels anciens ;

- la réduction du rejet des déchets moins dangereux (notamment les déchets faiblement acides et les déchets neutralisés) selon un calendrier établi qui s'étend de 1989 à 1992 — les réductions sont établies en termes de kilos de déchets par tonne de dioxyde de titane produit. La directive prévoit également la possibilité de recourir, dans certaines conditions, aux « objectifs de qualité ». Les objectifs de qualité à appliquer devront néanmoins être établis de telle sorte que leurs effets sur la protection de l'environnement et sur la lutte contre les distorsions de concurrence, soient équivalents à ceux des valeurs limites ;

— la réduction du rejet dans l'atmosphère de poussières, SO_x, SO₂, ou chlore, selon un calendrier établi.

ÉMISSIONS POLLUANTES GAZEUSES DES AUTOMOBILES DE PETITE CYLINDRÉE (en dessous de 1,4 litre)

Lors de sa session des 24/25 novembre 1988, le Conseil a dégagé une position commune concernant une directive relative aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs équipant les véhicules à moteur d'une cylindrée de moins de 1,4 litre. Ce texte, dont l'adoption formelle interviendra dans les plus brefs délais, sera transmis au Parlement européen dans le cadre de la procédure de coopération.

Cette position commune confirme l'accord de principe atteint lors de la session des 28/29 juin 1988 ; elle reprend les valeurs limites et les dates proposées par la Commission pour la réduction des émissions, ainsi que la formule de compromis concernant les incitations fiscales.

Ces réductions sont de 58 % pour les hydrocarbures et les oxydes d'azote, et de l'ordre de 48 % pour le monoxyde de carbone par rapport à la situation réglementaire actuelle, à savoir :

- monoxyde de carbone :
 - homologation : 30 grammes/essai
 - conformité de la production : 36 grammes/essai

- masse combinée d'hydrocarbures et d'oxydes d'azote :
 - homologation : 8 grammes/essai
 - conformité de la production : 10 grammes/essai.

Ces réductions sont applicables à partir de 1992 aux nouveaux modèles et à partir de 1993 à toutes les nouvelles voitures mises en circulation.

À la fin de 1991 au plus tard, le Conseil examinera, sur la base d'une proposition de la Commission, une nouvelle réduction des niveaux d'émission pour les polluants gazeux.

ÉDUCATION À LA SANTÉ

Le 23 novembre 1988, le Conseil et les ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil ont adopté la résolution reprise ci-après :

LE CONSEIL ET LES MINISTRES DE L'ÉDUCATION, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL,

vu les traités instituant les Communautés européennes ;

vu la résolution du Conseil et des ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil du 9 février 1976 comportant un programme d'action dans le domaine de l'éducation ;

vu les conclusions du Conseil européen (Londres, 5-6 décembre 1986) sur la lutte contre le cancer et sur le SIDA, la résolution du Conseil et des ministres de la Santé réunis au sein du Conseil concernant l'abus d'alcool (29 mai 1986) et leurs conclusions sur la lutte contre le cancer et le SIDA (31 mai 1988) ;

vu la résolution du Conseil et des ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil concernant l'éducation du consommateur dans l'enseignement primaire et secondaire (9 juin 1986) ;

soulignant que certaines habitudes alimentaires, l'utilisation incontrôlée de certaines substances chimiques et de certains médicaments, l'utilisation de drogues, l'habitude de fumer, la pollution de l'environnement, etc., non seulement exercent une influence néfaste sur notre santé, mais peuvent à long terme menacer notre existence même ;

préoccupés par l'augmentation de la consommation de drogues, y compris l'alcool et le tabac, ainsi que par l'incidence élevée des maladies cardiovasculaires, du cancer et du SIDA ;

conscients des problèmes connexes de sécurité et de prévention des accidents ;

constatant que, si beaucoup de problèmes de santé sont créés par des facteurs sociaux et économiques sur lesquels l'individu n'a que peu ou pas de contrôle direct, certaines maladies du vingtième siècle sont liées au mode de vie et au comportement de chaque individu et peuvent dans une large mesure être évitées ;

soulignant que l'éducation à la santé s'inscrit en premier lieu dans le cadre familial mais que l'école, qui regroupe les jeunes, c'est-à-dire le groupe d'âge auquel il est le plus facile d'inculquer un comportement sain, a un important rôle de soutien à jouer ;

considérant que l'école, à tous les niveaux, devrait remplir ce rôle, conjointement avec les services de santé et d'autres services spécialisés et en consultation avec les parents, en mettant en œuvre des programmes d'éducation à la santé ;

reconnaissant l'activité qui prend progressivement forme au niveau européen dans le domaine de l'éducation scolaire à la santé sous l'impulsion des initiatives prises par les diverses institutions européennes et par les différents États membres ; constatant qu'un nombre d'activités de la Communauté ont déjà été entreprises et se félicitant des actions communes actuellement engagées par la Commission des Communautés européennes, le bureau européen de l'OMS, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pour l'éducation à la santé ;

soulignant que, si l'éducation à la santé continue de relever avant tout de la responsabilité des États membres, les nombreuses initiatives positives prises dans chacun d'entre eux gagneraient à être complétées, au niveau communautaire, par un échange d'expériences et de connaissances relatives à l'éducation scolaire à la santé ;

ADOPTENT LA RÉSOLUTION SUIVANTE :

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX

L'éducation à la santé a été définie en termes généraux comme un processus reposant sur des principes scientifiques qui utilise des possibilités d'apprentissage programmées permettant aux individus seuls ou en groupe, de prendre en connaissance de cause des décisions sur des questions liées à la santé et de réagir à de telles décisions.

C'est un processus pédagogique compréhensif dont la responsabilité incombe aux familles, à l'ensemble des enseignants et à la collectivité sociale.

Dans les écoles :

— la vie scolaire quotidienne devrait d'une manière générale encourager une manière favorable à la santé d'enseigner, d'apprendre, de former des relations humaines, d'acquérir des habitudes alimentaires, etc. ;

— l'ensemble des matières enseignées devrait contribuer de manière implicite à l'acquisition de comportements et de connaissances favorables à la santé ;

— dans certaines branches l'éducation à la santé devrait constituer une partie spécifique du programme officiel.

II. ACTIVITÉS

A. Au niveau des États membres

Dans les limites de leurs politiques et de leurs structures particulières en matière d'éducation, les États membres s'efforceront :

a) de développer et renforcer les mesures pluridisciplinaires d'éducation à la santé à tous les niveaux et dans les différents secteurs de l'enseignement scolaire ;

b) de faire en sorte que les programmes en vigueur prennent en compte et renforcent à long terme les aspects relatifs à l'éducation à la santé, et rendent plus aisée la participation de représentants des parents ainsi que ceux du secteur de l'éducation, de la santé et d'autres secteurs connexes ;

c) de prendre des mesures appropriées afin de coordonner entre l'école, la famille, les organismes et services de santé et la collectivité les mesures favorables à la santé, de façon que les enfants puissent appréhender l'éducation à la santé comme un élément de leur vie qui est aussi concret et non pas seulement théorique ;

d) de développer la formation initiale et continue des enseignants en matière d'éducation à la santé, et ce afin que :

— les enseignants de toutes les disciplines soient sensibilisés au rôle qu'ils peuvent jouer pour développer l'éducation à la santé ;

— les enseignants dont les disciplines ont un lien nettement marqué avec la santé reçoivent une formation spécialisée adéquate ;

— les responsables de la gestion des écoles soient sensibilisés au besoin de promouvoir dans la pratique dans les écoles les principes de l'éducation à la santé ;

e) de mettre à la disposition des intéressés du matériel pédagogique imprimé et audio-visuel approprié en vue des activités mentionnées ci-dessus ; à cet égard, il faudrait exploiter le plus largement possible le matériel qui a déjà fait ses preuves dans les différents États membres ;

f) d'élaborer ou étayer les mesures mentionnées dans les points a) à e) là où cela s'avère nécessaire, grâce à des programmes comportant des recherches ou des projets pilotes ; ces programmes pourraient être conçus dans l'optique d'un échange d'informations et d'expériences avec d'autres États membres.

B. Au niveau de la Communauté européenne

Afin de soutenir les activités des États membres, la Commission, assistée par le groupe de travail mentionné ci-dessous, est invitée à :

a) encourager et soutenir les échanges d'informations en organisant des rencontres et des séminaires sur l'éducation à la santé ; des séminaires spéciaux destinés aux enseignants des États membres seraient l'occasion d'échanger des expériences et des connaissances et de jeter les bases d'une coopération plus large ;

b) examiner les orientations des États membres en matière de programmes scolaires et de méthodes pédagogiques dans ce domaine, en vue de disséminer des expériences exemplaires ;

c) encourager les échanges de matériel pédagogique concernant l'éducation à la santé et à fournir un soutien à cet effet ;

d) apporter une aide aux États membres pour la planification et la mise en œuvre de programmes de recherche et de projets pilotes (cf. section A point f)) et à favoriser la coopération et l'échange des résultats des programmes à l'échelle communautaire ;

e) seconder diverses activités telle des concours, des échanges, des festivals, etc. afin de sensibiliser ceux qui participent au processus éducatif ;



f) mettre à profit les possibilités qu'offrent les programmes communautaires ARION, ERASMUS, COMETT, Jeunesse pour l'Europe, ainsi que les programmes communautaires en matière de santé publique, pour une coopération élargie dans le secteur de l'éducation à la santé, au niveau tant des élèves que des enseignants.

Pour programmer, mettre en œuvre et faire le bilan des mesures précitées ainsi que pour établir une coopération dans ce secteur, la Commission sera assistée par un groupe de travail constitué de représentants des États membres, qui seront désignés par la Commission sur proposition des États membres.

III. RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉSOLUTION

Le Conseil et les ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil invitent le comité de l'Éducation à établir, dans les trois ans suivant l'adoption de la présente résolution, un premier rapport sur l'évolution des mesures et des politiques mises en œuvre en matière d'éducation à la santé dans les États membres et au niveau communautaire.

IV. FINANCEMENT

Le financement communautaire des mesures mentionnées ci-dessus au point II B et le montant correspondant seront décidés conformément aux procédures et aux règles communautaires.

LUTTE CONTRE LE SIDA

A. CONCLUSIONS DU CONSEIL ET DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL DU 15 DÉCEMBRE 1988 CONCERNANT LE SIDA

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL,

1. conviennent d'améliorer et d'étendre le système actuel d'échange périodique et rapide de données épidémiologiques sur les cas de SIDA au niveau de la Communauté en :

- intensifiant les travaux du groupe *ad hoc* SIDA, avec la participation de la Commission, et du centre collaborateur de l'OMS à Paris en vue de garantir la qualité et la comparabilité des données épidémiologiques ;

- poursuivant l'examen de la nécessité et des avantages d'un échange de données épidémiologiques concrètes et les plus détaillées possibles comportant des garanties pour la protection de l'anonymat et de la confidentialité ;

- incluant dans l'échange de données des informations basées sur des critères convenus, qui faciliteront l'évaluation de l'efficacité des mesures de prévention prises dans les États membres et qui fourniront des indications précoces sur le développement des schémas et des tendances épidémiologiques (telles que, par exemple, les taux d'infection VIH, les taux de notification des maladies sexuellement transmissibles, les modifications de comportement sexuel, etc.) ;

2. conviennent de la nécessité d'intensifier les efforts, en particulier par des programmes fondés sur des conseils personnalisés et des mesures de soutien, visant à réduire le risque de transmission du VIH parmi et à partir des personnes toxicomanes. Ces mesures peuvent comprendre des campagnes d'éducation et d'information, des services d'assistance et de conseils facilement accessibles aux toxicomanes ainsi qu'un accès des toxicomanes à un matériel d'injection stérile ;

3. conviennent de la nécessité que les entreprises se préparent à

faire face au problème du SIDA d'une manière adéquate et raisonnable qui tient compte du fait que, dans la quasi-totalité des relations et contacts de travail, il n'y a aucun risque de contamination ;

4. soulignent leur intérêt pour un échange entre les États membres de personnes qualifiées actives dans la lutte contre le SIDA et invitent la Commission à étudier les possibilités de faciliter cet échange ;

5. chargent le groupe *ad hoc* de poursuivre ses travaux, avec la participation de la Commission, dans les domaines visés ci-dessus et conformément aux conclusions du Conseil et des ministres de la Santé des 15 mai 1987 et 31 mai 1988.

B. CONCLUSIONS DU CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL DU 15 DÉCEMBRE 1988 CONCERNANT LE SIDA ET LE LIEU DE TRAVAIL

Le Conseil des Communautés européennes et les ministres de la Santé des États membres réunis au sein du Conseil tirent de l'échange de vues sur l'expérience acquise en matière de SIDA et le lieu de travail les conclusions suivantes :

I. INTRODUCTION

1. Dans les postes de travail, il n'y a pas de risques de contamination par le VIH et d'atteinte par le SIDA. Ceci vaut également pour les postes de travail dans le secteur de la santé et des activités telles que la manucure, la pédicure, la coiffure, etc. si les prescriptions d'hygiène sont respectées.

Cependant, les entreprises risquent de se voir confrontées au problème du SIDA, même si ces cas sont encore rares actuellement.

Les entreprises devraient par conséquent se préparer à faire face à cette situation de manière adéquate et raisonnable afin d'éviter les problèmes que pourraient déclencher une réaction de peur, voire de panique.

2. Les conclusions ci-après se fondent sur les principes établis par l'OMS.

Par ces conclusions, le conseil des Communautés européennes et les ministres de la Santé des États membres, réunis au sein du Conseil, entendent simplement encourager les entreprises d'introduire l'information sur le SIDA et de favoriser un comportement humain envers les travailleurs contaminés ou atteints du SIDA. A cet égard, les grandes entreprises, qui disposent de plus de ressources, devraient donner l'exemple.

3. Dans ces efforts, les entreprises devraient consulter ou associer les institutions représentatives des travailleurs.

II. INFORMATION

4. Étant donné que le comportement social est fréquemment déformé par une mauvaise information, les entreprises devraient envisager, avec l'assistance des acteurs de la prévention intervenant habituellement en entreprise (médecins d'entreprise, experts en médecine du travail etc. selon les pays), de développer une politique efficace d'information sur le SIDA adaptée à leur milieu de travail particulier et ceci avant même l'apparition de cas effectifs.

5. Les dirigeants, les cadres et les représentants du personnel constituent les groupes cibles d'une telle politique, puisqu'ils jouent un rôle important dans la formation d'opinion et pour le comportement du personnel qu'ils dirigent ou qu'ils représentent.

Il est entendu que le secret médical doit être respecté.

6. Il pourrait également être nécessaire de s'adresser à d'autres groupes du personnel afin d'apaiser les craintes injustifiées.

Ainsi, on pourrait par exemple conseiller les membres des équipes de premiers secours sur l'importance du respect des précautions d'hygiène de base et le personnel en mission dans des pays où le sang pour transfusion n'est pas testé quant à la présence d'anticorps du virus en question.

III. DÉPISTAGE

7. Les personnes contaminées par le VIH ou atteintes du SIDA ne constituent pas un risque pour leurs collègues de travail.

Il n'est donc pas justifié de soumettre à des tests de dépistage d'anticorps de VIH les personnes à embaucher.

Les tests de dépistage lors de l'examen médical périodique sur le lieu de travail ne constituent pas non plus une méthode appropriée pour la lutte contre le SIDA.

IV. MEMBRES DU PERSONNEL PORTEURS DU VIH

8. Une personne porteuse du VIH et ne présentant pas de symptômes pathologiques liés au SIDA doit être considérée et traitée comme un travailleur normal, apte au travail.

9. Les travailleurs ne doivent pas être obligés à informer leur employeur en ce qui concerne leur contamination par le VIH.

10. Si la contamination d'une personne était connue d'autres membres du personnel, les supérieurs hiérarchiques et les cadres devraient tout mettre en œuvre afin de protéger cette personne de toute stigmatisation ou discrimination.

La compréhension et le soutien moral jouent un rôle essentiel dans la bonne gestion de ces cas.

V. COMPORTEMENT AVEC LES TRAVAILLEURS ATTEINTS DU SIDA

11. Les travailleurs atteints du SIDA devraient être traités sur la même base que les travailleurs atteints d'autres maladies graves qui affectent l'accomplissement de leurs tâches.

Lorsque la condition physique de ces travailleurs se détériorerait, il conviendrait de procéder si possible à des aménagements de postes ou d'horaires grâce auxquels ils pourraient continuer à travailler le plus longtemps possible.

12. Les personnes en question devraient avoir accès à des programmes d'information et de formation.

SYSTÈME D'OBSERVATION DES MARCHÉS DE TRANSPORTS DE MARCHANDISES

Lors de sa session du 8 décembre 1988, le Conseil a arrêté la résolution concernant la prorogation jusqu'au 31 décembre 1990 du système d'observation des marchés des transports de marchandises par chemin de fer, par route et par voie navigable entre les États membres tel que prévu par la résolution du 18 juin 1986.

La résolution prévoit que le Conseil prendra, avant le 31 décembre 1990, sur proposition de la Commission présentée avant le 1^{er} juillet 1990 et après une étude approfondie du système existant, une décision concernant l'instauration à titre permanent d'un système adapté à l'organisation définitive du marché des transports intérieurs, en tenant compte des besoins des utilisateurs ainsi que de la nécessité de réduire au minimum les coûts d'exploitation.

La résolution stipule en outre que les États membres et la Commission assurent une coopération étroite entre leurs services compétents en ce qui concerne la collecte et l'analyse des données faisant partie du système d'observation des marchés.

TECHNOLOGIES INDUSTRIELLES MANUFACTURIÈRES ET APPLICATIONS DES MATÉRIAUX AVANCÉS — PROGRAMME BRITE/EURAM 1989-1992

Lors de sa session du 15 décembre 1988, le Conseil, sur la base d'une proposition modifiée par la Commission — à la lumière de la position prise par le Parlement européen — et présentée en séance, a dégagé une position commune concernant le programme BRITE/EURAM, qui sera transmise au Parlement européen dans le cadre de la procédure de coopération.

Ce programme de recherche précompétitive sera axé sur les cinq chapitres suivants :

- technologies en matériaux avancés ;
- méthodes de conception et assurance de la qualité pour les produits et les procédés ;
- applications des technologies de fabrication ;
- technologies des procédés de fabrication ;
- activités spécifiques concernant l'aéronautique.

Le programme aura une durée de quatre ans à partir du 1^{er} janvier 1989 avec une dotation de 499,5 MECU — y compris les dépenses pour le personnel qui seront limitées à 4,5 % de la contribution communautaire. Ce montant constitue une augmentation de 60 MECU par rapport à la proposition initiale.

464,5 MECU du montant total seront consacrés à financer les premières quatre activités de recherche initialement seules proposées pour BRITE/EURAM.

35 MECU serviront à financer des activités de recherches dans le domaine de l'aéronautique. En effet, suite aux délibérations de ce jour, le Conseil est convenu, comme proposé par la Commission, d'ajouter aux quatre secteurs initialement prévus un cinquième chapitre consacré à des recherches spécifiques dans ce domaine, dont la durée sera limitée à deux ans.

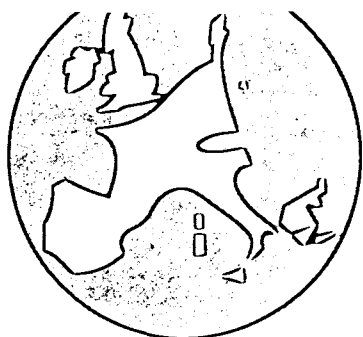
La Commission assurera l'exécution du programme ; elle sera assistée par un comité composé de représentants des États membres qui aura un caractère consultatif pour les quatre premiers secteurs d'activité ; pour les activités de recherche aéronautique la Commission pourra prendre les mesures envisagées lorsqu'elles auront obtenu l'avis favorable du comité ; sinon elle devra soumettre une proposition au Conseil.

Au cours de la troisième année de la mise en œuvre du programme la Commission procédera à un réexamen en vue de proposer, le cas échéant, la modification ou la prolongation du programme ; en ce qui concerne l'aéronautique le réexamen sera effectué au cours de la seconde année.

Les projets du programme sont ouverts à des organisations ou entreprises de pays tiers avec lesquels des accords cadres de coopération scientifique et technique ont été conclus.

PROGRAMME JOULE — ÉNERGIES NON NUCLÉAIRES ET UTILISATION RATIONNELLE DE L'ÉNERGIE 1989-1992

Lors de sa session du 15 décembre 1988, le Conseil a arrêté une position commune concernant un programme spécifique de recherche et de développement technologique dans le domaine de l'éner-



gie — énergies non nucléaires et utilisation rationnelle de l'énergie 1989-1992 — JOULE ; cette position commune sera transmise au Parlement européen dans le cadre de la procédure de coopération.

Ce programme couvrira une période de trois ans et trois mois à compter du 1^{er} janvier 1989. Les fonds estimés nécessaires pour son exécution s'élèvent à 122 MECU y compris un effectif de 34 personnes.

La Commission assurera l'exécution du programme ; elle sera assistée dans cette tâche par un comité consultatif composé de représentants des États membres.

Au cours de la deuxième année de la mise en œuvre du programme la Commission procédera à un réexamen en vue de proposer le cas échéant de modifier ou de prolonger le programme.

Les projets du programme sont ouverts à des organisations ou entreprises de pays tiers avec lesquels des accords-cadres de coopération scientifique et technique ont été conclus.

1990 — L'ANNÉE EUROPÉENNE DU TOURISME

Lors de sa session du 14 décembre 1988, le Conseil est arrivé à un accord sur la décision déclarant 1990 l'Année européenne du tourisme. Cette décision comporte un programme d'actions ayant pour objectif de :

- préparer l'avènement du grand espace sans frontières mettant à profit le rôle intégrateur du tourisme dans la création de « l'Europe des citoyens » ;

- souligner l'importance économique et sociale du secteur du tourisme, entre autres dans le cadre de la politique régionale et de la création de nouveaux emplois.

A cette fin des actions coordonnées de la Communauté, des États membres et des organisations privées seront entreprises visant en particulier à :

- encourager une meilleure connaissance de la part des citoyens des États membres et notamment des jeunes, des cultures et des modes de vie des autres États membres ;

- promouvoir une meilleure distribution du tourisme dans le temps et dans l'espace en respectant la qualité de l'environnement notamment en encourageant l'étalement des vacances et le développement d'alternatives au tourisme de masse, de nouvelles destinations et de nouvelles formes de tourisme ;

- promouvoir le tourisme intracommunautaire, notamment en facilitant la circulation des voyageurs, ainsi que le tourisme vers l'Europe en provenance de pays tiers.

Le montant estimé nécessaire pour le financement des actions du programme à charge du budget communautaire sera de 5 MECU, certaines actions étant volontaires et d'autres devant être financées en partie par les États membres ou organismes privés.

Les actions prévues concernent des prix, concours, campagnes d'information et de publicité, actions pilotes de promotion, etc.

CONCLUSIONS DU CONSEIL DU 13 DÉCEMBRE 1988 CONCERNANT LE SECTEUR DU TEXTILE

A la lumière des conclusions du Conseil « Affaires générales », qui s'est principalement penché sur les prochaines négociations avec des pays tiers et sur le lien entre la situation du textile communautaire et la politique commerciale de la Communauté, le Conseil a examiné les aspects industriels de la politique menée vis-à-vis du secteur textile.

Sur cette base et suite aux propositions de la présidence, le Conseil :

- rappelle les conclusions de la 1276^e session du Conseil des 21 et 22 novembre 1988 sur la politique commerciale ;

- invite la Commission à approfondir l'analyse présentée afin de mettre en évidence les particularités des sous-secteurs et des situations régionales pour pouvoir adapter les diverses politiques communautaires mises en vigueur dans le secteur du textile et de l'habillement ;

- invite la Commission à compléter son rapport en vue d'évaluer les évolutions futures de ce secteur dans la perspective de la réalisation du marché intérieur ;

- demande à la Commission d'utiliser au mieux les possibilités créées par la nouvelle approche coordonnée relative aux fonds structurels afin de faciliter les importantes adaptations structurelles, y compris les effets sur l'emploi, rendues nécessaires par l'intensification de la concurrence intérieure et extérieure dans le secteur du textile et de l'habillement et de permettre l'aboutissement des activités déjà en cours en application du programme actuel ;

- demande à la Commission de rechercher des formules visant à promouvoir, entre les différents maillons de la chaîne textile — habillement, y compris l'industrie de l'équipement, la coopération nécessaire en matière de recherche, de développement technologique et d'innovation industrielle, ainsi qu'en vue d'assurer leur compétitivité, en particulier celle des activités de production qui sont encore fortement marquées par le coût de la main-d'œuvre ;

- demande à la Commission, chaque fois que des adaptations structurelles s'avèrent nécessaires dans le secteur du textile et de l'habillement, d'assurer la transparence des interventions de façon à garantir l'application correcte des règles de concurrence dans ce secteur, et l'invite à faire chaque année un rapport au Conseil.

PROSPECTUS À PUBLIER EN CAS D'OFFRE PUBLIQUE DE VALEURS MOBILIÈRES

Lors de sa session du 12 décembre 1988, le Conseil a marqué son accord sur une position commune concernant la directive portant coordination des conditions d'établissement, de contrôle et de diffusion du prospectus à publier en cas d'offre publique, de souscription ou de vente de valeurs mobilières.

Cette directive s'appliquera aux valeurs mobilières qui font l'objet pour la première fois dans un État membre d'une offre publique lorsque ces valeurs ne sont pas déjà cotées en bourse dans cet État membre. Elle vient compléter la directive 80/390/CEE, qui imposait la publication d'un prospectus lors de la demande d'admission à la cote officielle d'une bourse de valeurs. Elle a le mérite d'avancer le moment où l'information est fournie au moment où les valeurs sont offertes pour la première fois au public.

La directive « prospectus d'offre publique », tout comme les autres directives déjà adoptées dans le secteur des valeurs mobilières, a le double objectif de protéger l'investisseur — moyennant une information adéquate et complète sur les valeurs mobilières, en lui permettant sur base de cette information d'évaluer les risques encourus — et de stimuler ainsi les investissements. La directive prévoit toutefois des allègements en faveur des petites et moyennes entreprises qui souhaitent faire financer leurs activités par le public.

La directive prévoit que certains types d'offres ou certains types de valeurs, par leur nature et leur volume, sont exclus de son champ d'application. Une des questions que le Conseil avait eu à décider à ce sujet était si, et dans quelle mesure les Euro-émissions étaient à inclure dans le champ d'application de la directive. La solution retenue prévoit que la directive ne s'applique pas aux Euro-valeurs mobilières qui ne font pas l'objet d'une campagne généralisée de publicité ou de démarchage.

FRANCHISE POUR VOYAGEURS INTRACOMMUNAUTAIRES ET PETITS ENVOIS

Lors de sa session du 12 décembre 1988, le Conseil a approuvé deux directives qui visent à adapter les franchises fiscales pour les voyageurs intracommunautaires et les petits envois, afin d'en maintenir la valeur réelle comme le Parlement européen l'avait demandé.

En conséquence, les franchises en question sont augmentées à partir du 1^{er} juillet 1989, de la façon suivante :

- franchise pour les voyageurs intracommunautaires de 350 ECU à 390 ECU ;
- franchise pour les voyageurs âgés de moins de quinze ans de 90 ECU à 100 ECUS ;
- dérogation pour le Danemark et la Grèce de 280 ECU à 310 ECU ;
- dérogation pour l'Irlande de 77 ECU à 85 ECU.

Pour les petits envois, le montant général passe de 100 à 110 ECU, et pour l'Irlande de 77 à 85 ECU.

Dans les cas où la conversion des montants de franchise exprimés en ECU aboutissait à une modification de la franchise exprimée en monnaie nationale de moins de 5 % ou à un abaissement de cette franchise, les États membres peuvent maintenir le montant de franchise en vigueur.

« FONDS PROPRES » DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

Lors de sa session du 12 décembre 1988, le Conseil a dégagé une position commune en ce qui concerne la directive sur les fonds propres des établissements de crédit.

L'établissement des règles communes dans ce domaine constitue un élément clé de la réalisation d'un marché intérieur dans le secteur bancaire, puisque les fonds propres permettent d'assurer la continuité de l'activité des établissements de crédit et de protéger l'épargne. Cette harmonisation constitue une des pierres d'angle du marché européen des services financiers, les autres étant d'une part, la libération des mouvements de capitaux et la surveillance sur une base consolidée et d'autre part, les mesures en préparation visant l'harmonisation plus poussée des législations bancaires et des coefficients de solvabilité.

Afin d'éviter des distorsions de la concurrence entre les établissements de crédit, les définitions et les règles concernant les fonds propres doivent être équivalents pour toute la Communauté. Ces règles communes sont définies de façon assez générale pour couvrir l'ensemble des éléments constituant les fonds propres dans les différents États membres. Des précisions de certains éléments composant les fonds propres sont prévues ultérieurement. Les États membres gardent la faculté d'appliquer des dispositions plus strictes pour certains éléments.

L'adéquation du capital constitue la base d'une surveillance prudentielle efficace et permet d'améliorer la comparabilité entre établissements appelés à se côtoyer dans un marché davantage ouvert à la concurrence.

Une procédure souple de révision et de mise à jour a été prévue qui permettra d'adapter les règles d'application à l'évolution constante des techniques financières. Dans un premier temps, cette procédure sera celle de la modification de la directive par la voie de la coopération avec le Parlement européen prévue par l'Acte unique. Prochainement elle sera toutefois remplacée par une procédure allégée qui tiendra compte pour l'ensemble du domaine financier des spécificités de ce domaine.

III. — Relations extérieures

POLITIQUE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA

Lors de sa session du 23 novembre 1988, le Conseil a eu un débat sur la politique de sécurité alimentaire en Afrique au sud du Sahara à l'issue duquel il a adopté la résolution suivante :

« 1. Le Conseil s'est préoccupé, depuis de nombreuses années, de la situation alimentaire des pays en développement et notamment des pays africains au sud du Sahara. C'est ainsi que, dès 1981, il a fait part de sa disponibilité à appuyer des stratégies alimentaires dans quatre pays africains.

« Par la suite, l'approche des stratégies alimentaires a été généralisée dans la troisième convention de Lomé qui a donné une priorité au développement rural, y compris à la production vivrière pour la consommation locale, et à la recherche de la sécurité alimentaire avec l'objectif d'assurer aux populations un accès à une alimentation suffisante pour une vie saine et active.

« La sécurité alimentaire n'implique pas forcément qu'un pays doit être autosuffisant en produits alimentaires. Il peut s'avérer nécessaire pour de nombreux pays d'importer une partie de leurs besoins en denrées alimentaires. Dans ces cas, une répartition appropriée entre la production locale et les importations, variable selon les pays, et qui tienne compte des critères financiers mais surtout économiques, sociaux et politiques, doit être recherchée.

« La troisième Convention étant en vigueur depuis presque trois années et dans la perspective des négociations en vue de la nouvelle convention ACP-CEE, le Conseil estime qu'il est opportun de tirer des conclusions de l'expérience acquise dans ce domaine.

« 2. A cet effet, les services de la Commission ont transmis au Conseil un document de travail comportant une analyse de l'expérience acquise en particulier en ce qui concerne les politiques céréalières. Tout en marquant son accord sur les grandes lignes de cette analyse, le Conseil estime utile de souligner les considérations suivantes.

« 3. Le Conseil constate que, malgré les efforts déployés, la capacité d'un grand nombre de pays africains au sud du Sahara de nourrir adéquatement leurs populations a diminué au cours des dernières décennies. Il souligne en conséquence que la recherche de la sécurité alimentaire doit rester une priorité tant pour les pays en développement que pour la politique de coopération de la Communauté et de ses États membres.

« 4. La Communauté dispose, à côté de la coopération prévue par la convention de Lomé, de certains instruments d'aide qui sont également en mesure de contribuer à l'objectif recherché. La récente réforme de la politique d'aide alimentaire de la Communauté vise, à cet égard, à ne pas contrarier, mais au contraire à compléter la recherche de la sécurité alimentaire. Cette recherche, qui n'est pas forcément celle de l'autosuffisance, relève d'une politique cohérente de développement à long terme. En permettant de constituer des fonds de contrepartie, la vente des produits de l'aide alimentaire à des prix qui ne concurrencent pas les productions locales, de même que la limitation de cette aide à la compensation des déficits vivriers constatés, procèdent de cette volonté de promouvoir le développement du pays assisté. Dans le même esprit, le financement d'actions de substitution et d'opérations triangulaires dans le cadre de l'aide alimentaire a été facilité. En outre, tout récemment, la Communauté a mis en place une réglementation permettant le financement de programme de stockage et de systèmes d'alerte rapide et le cofinancement d'achat de produits alimentaires ou de semences avec les ONG.

« 5. Les efforts dans ce domaine ne devraient pas se limiter aux céréales ; il y a lieu également de rappeler la contribution à la sécu-



rité alimentaire de l'élevage, de la pêche ainsi que des produits agricoles traditionnels.

« 6. Il convient en outre d'accorder une attention particulière à une recherche scientifique et technique adaptée au climat, à l'environnement et aux méthodes de culture africaines afin, entre autres, d'encourager les cultures pluviales résistantes à la sécheresse et le développement de systèmes de petite irrigation économiquement rentables et viables.

« 7. Le Conseil estime qu'une attention particulière devrait être apportée à la situation socio-économique des femmes, compte tenu de leur participation dans le secteur agricole.

« 8. Le Conseil souligne également la nécessité, afin d'assurer un développement durable, de renforcer la dimension « environnement » dans la politique d'appui à la sécurité alimentaire, conformément à sa résolution de novembre 1987.

« 9. Ayant examiné les problèmes que pose la mise en œuvre d'une stratégie ou d'un programme visant à renforcer la sécurité alimentaire, le Conseil estime que toute stratégie ou programme nécessite des actions dans les domaines de la production vivrière, des marchés alimentaires et du pouvoir d'achat.

A. Environnement économique et augmentation de la production

« L'augmentation de la production et des rendements des cultures vivrières nécessite un environnement économique stable et rémunérateur. A cet effet, les politiques et les efforts des pays africains appuyés par l'aide communautaire devraient tenir compte des éléments suivants :

« — il convient d'adopter une approche souple et réaliste en matière de politique des prix qui tienne compte d'une part de facteurs internes, tels que les coûts de production et le pouvoir d'achat des consommateurs, et d'autre part de facteurs externes, tels que la situation sur le marché mondial, et qui vise à stabiliser les prix dans une fourchette plutôt que maintenir un prix minimum garanti ;

« — afin d'éviter les perturbations que pourraient causer les importations à des prix exceptionnellement bas, résultant de situations de surproduction sur le marché mondial, un certain degré de protection du marché interne peut être nécessaire. En outre, une protection visant à donner aux producteurs locaux la possibilité d'acquérir progressivement une position concurrentielle peut se révéler désirable. Une telle protection devrait être temporaire et dégressive et devrait éviter d'engendrer des coûts économiques insupportables ;

« — d'autre part, il convient de créer les bases pour une augmentation des revenus urbains notamment par l'amélioration des activités artisanales et de services dans les villes. Les marchés alimentaires nationaux ne trouveront leur équilibre que par une meilleure circulation des échanges entre villes et campagnes ;

« — dans le domaine de la commercialisation, le rôle des secteurs privés et publics sont complémentaires, une intervention du secteur public étant nécessaire là où le secteur privé est encore trop peu présent ou ne dispose que d'une capacité d'intervention limitée (approvisionnement des zones marginales ou des populations vulnérables, stockage de sécurité) ou afin d'amortir les fluctuations de prix trop violentes) ;

« — s'agissant de l'appui au stockage, le développement des capacités de conservation au niveau décentralisé des producteurs ou des commerçants devrait être favorisé ;

« — les économies agro-alimentaires des pays en développement étant fragiles et mal connues, il convient d'améliorer d'une part, le fonctionnement des instruments d'information, notamment quant aux niveaux de production, aux courants internes d'échanges, et à l'état des stocks, et d'autre part, le suivi permanent des marchés ;

« — la compétitivité des cultures d'exportation constitue dans de nombreux cas un élément essentiel de l'économie ; il y a lieu, dès lors, d'assurer une répartition judicieuse des efforts en fonction des situations locales entre les productions agricoles vivrières et les productions destinées à l'exportation.

B. Actions liées à la consommation

« Le Conseil estime qu'il convient d'entreprendre des actions dans le domaine de la consommation qui complèteraient celles liées à la production et à la commercialisation, notamment afin d'éviter les changements d'habitudes alimentaires résultant des importations :

« — en particulier il y a lieu d'encourager la consommation de produits locaux, notamment par des actions de promotion et par l'amélioration de leur transformation grâce au développement de technologies adaptées ;

« — des actions ciblées de lutte contre la malnutrition des groupes vulnérables doivent être poursuivies ; à cet égard, il faudrait renforcer également l'éducation en matière nutritionnelle afin de permettre aux consommateurs les plus pauvres d'utiliser pleinement les ressources disponibles ;

« — il y a lieu d'accorder une plus grande attention aux problèmes alimentaires dans le cadre de la politique économique générale, et des programmes d'ajustement sectoriel et structurel ; il convient notamment de tenir compte dans l'élaboration de ces programmes des conséquences de ces derniers pour la situation nutritionnelle des couches vulnérables de la population.

C. Utilisation des instruments d'aide

« Le Conseil invite la Commission à utiliser tous les instruments dont elle dispose de la manière la plus cohérente et efficace possible, en tenant compte des expériences acquises, afin d'appuyer les efforts des États africains au sud du Sahara pour assurer leur sécurité alimentaire. Il attire l'attention sur les aspects suivants :

« — il peut se révéler souhaitable de prévoir, en accord avec les pays concernés, dans les programmes indicatifs nationaux et régionaux du FED la possibilité d'appuyer de façon efficace les politiques de stabilisation des marchés céréaliers ;

« — l'aide alimentaire doit, dans toute la mesure du possible, appuyer les actions entreprises dans le cadre de la coopération financière et technique ; à cet égard, la mise en place de programmes pluriannuels incluant la possibilité d'opérations de substitution favoriserait la planification et l'utilisation consécutive des fonds de contrepartie notamment pour promouvoir la production locale et pour appuyer la stabilisation des marchés céréaliers ;

« — l'aide alimentaire doit être conforme aux objectifs de la politique de la sécurité alimentaire. Afin d'éviter des effets parfois démobilisateurs de l'aide alimentaire, il convient pour la Communauté de participer activement à l'élaboration d'un code de bonne conduite applicable aux donateurs et aux bénéficiaires d'aide alimentaire ;

« — il y a lieu de favoriser la coopération régionale dans le domaine de la sécurité alimentaire. Parmi les instruments de cette coopération, les opérations triangulaires devraient être renforcées.

« 10. Le Conseil souligne l'importance d'une coordination dans ce domaine, surtout au niveau national et régional des pays africains au sud du Sahara, entre la Communauté, ses États membres, et les pays et organismes donateurs-tiers.

« Il y a lieu, notamment, d'assurer une cohérence entre les actions entreprises afin d'atteindre la sécurité alimentaire et celles prises dans le cadre des programmes d'ajustement structurel de nature macro-

économique. Le Conseil se félicite de la convergence croissante des approches des bailleurs de fonds à cet égard.

« 11. Le Conseil invite la Commission et les États membres à poursuivre énergiquement leur action d'appui aux politiques de sécurité alimentaire des pays africains au sud du Sahara en tenant compte des observations formulées ci-dessus ».

RÉSOLUTION DU CONSEIL CONCERNANT LES MOUVEMENTS TRANSFRONTALIERS DE DÉCHETS DANGEREUX VERS DES PAYS TIERS (SESSION DES 24/25 NOVEMBRE 1988)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ;

vu la directive 84/631/CEE du Conseil relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux, modifiée en dernier lieu par la directive 86/279/CEE du Conseil ;

vu la communication de la Commission en date du 18 juillet 1988 concernant les exportations de déchets dangereux ;

CONSIDÉRANT que des informations récentes faisant état d'exportations de déchets dangereux vers des pays tiers ont suscité une grande préoccupation en raison de l'absence de dispositions suffisantes pour assurer la protection de l'environnement et de la santé humaine ;

CONSIDÉRANT que ces mouvements pourraient causer de graves dommages à l'environnement et qu'il y a donc lieu de s'attaquer d'urgence à ce problème ;

CONSIDÉRANT qu'un système communautaire de contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux est opérationnel ;

CONSIDÉRANT que chaque État membre doit veiller à l'élimination de tous les déchets produits sur son territoire ;

CONSIDÉRANT que des négociations sont en cours au sein de l'OCDE sur un projet d'accord relatif au contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux ainsi que dans le cadre du programme des Nations Unies pour l'environnement sur un projet de convention mondiale sur le même sujet ;

1. SOULIGNE l'urgence d'adopter, à un niveau international aussi large que possible, un système assurant un contrôle efficace des mouvements transfrontaliers et l'élimination des déchets dangereux ;

2. SE FELICITE de ce que des négociations ont été engagées à cet effet au sein de l'OCDE et du PNUE, dans lesquelles la Communauté et les États membres jouent un rôle actif ;

3. NOTE que les résultats provisoires de ces négociations reflètent à une grande échelle les principes énoncés dans les directives de la CEE relatives à cette question, en particulier les principes de réduction des déchets à un niveau minimum, d'accord préalable en connaissance de cause, d'élimination sans danger et de responsabilité du producteur dans la bonne gestion de ses déchets ;

4. RAPPELLE que, en vertu de la directive 84/631/CEE du Conseil, modifiée par la directive 86/279/CEE du Conseil, toute exportation de déchets dangereux vers un pays tiers fait l'objet de contrôles spécifiques ;

5. RECONNAÎT l'interdiction des importations de déchets dangereux imposée par un certain nombre de pays tiers ;

6. INVITE les États membres à encourager, en collaboration avec la Commission, le développement d'une gestion efficace des déchets dangereux à la source et des techniques de traitement de ces déchets, l'échange d'informations techniques et la formation de personnel qua-

lifié pour la manipulation, le traitement et l'élimination des déchets dangereux en toute sécurité et à élaborer les normes et orientations techniques nécessaires pour les installations d'élimination des déchets ;

7. INVITE la Commission et les États membres à accorder la priorité voulue à la fourniture de renseignements concernant les risques inhérents à une élimination défectueuse des déchets dangereux et à l'octroi d'une assistance technique ou autre forme d'aide aux pays en développement qui en font la demande afin de leur permettre de résoudre les problèmes posés par les déchets dangereux.

8. INVITE les États membres à accélérer le développement sur leur territoire d'une infrastructure d'élimination des déchets de tous types suffisante et compatible avec l'environnement.

ÉTATS-UNIS : HORMONES

Lors de sa session des 21/22 novembre 1988, le Conseil :

— a pris acte de l'état de la situation en ce qui concerne le dossier « hormones » ;

— considère que le recours par les États-Unis à des mesures unilatérales restrictives fondées sur le Trade Act constituera une violation des règles du GATT ; il a décidé donc d'en saisir le GATT et approuvé à cet effet un projet de notification au GATT ;

— a marqué son accord sur le principe de contremesures communautaires au cas où les États-Unis mettraient en œuvre des mesures unilatérales et a invité à cet effet la Commission à préparer, dans le cadre des procédures de l'article 113, une liste de telles contremesures éventuelles ;

— a encouragé la Commission à poursuivre ses contacts avec les autorités américaines en vue de rechercher avec celles-ci une solution satisfaisante du contentieux dans le cadre de la réglementation existante ;

— a invité la Commission à tenir régulièrement informé le Comité des représentants permanents des développements de ce dossier, sur lequel il convient de revenir, si nécessaire, lors de sa session de décembre.

SCHÉMA DES PRÉFÉRENCES GÉNÉRALISÉES 1989

Lors de sa session des 21/22 novembre 1988, le Conseil à la lumière de l'avis du Parlement européen, a marqué son accord sur les éléments essentiels du contenu du SPG 1989.

Le schéma pour 1989 comporte certaines adaptations par rapport à 1988, adaptations qui poursuivent la mise en œuvre des principes déjà retenus par le Conseil en ce qui concerne la différenciation accentuée (y compris l'exclusion) à l'égard des pays bénéficiaires les plus compétitifs. A ce titre certaines exclusions sont prévues dans le secteur industriel et textile. Par ailleurs, des modifications ponctuelles ont été apportées également à la liste des produits sensibles. En même temps une amélioration de l'offre est prévue pour les pays bénéficiaires autres que les pays très compétitifs.

En ce qui concerne le secteur agricole, certaines nouvelles concessions ponctuelles seront introduites.

Pour les produits acier le *statu quo* est maintenu.

En ce qui concerne la gestion, le Conseil, à la lumière de l'arrêt de la Cour en matière de contingents, a décidé d'introduire d'importantes modifications au système de gestion dans le SPG 1989. A cet égard, il est prévu une importante augmentation du nombre de contingents industriels non répartis, l'augmentation du volume de la réserve pour les produits industriels et agricoles, ainsi que l'introduction d'une réserve dans le secteur textile. Ce n'est que pour des cas où des raisons contraignantes l'imposaient que le Conseil a maintenu des répartitions entre États membres ou a admis des reversements volontaires à la réserve.

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéros spéciaux

N° 307 — Mai-Juin 1987

**Le trentième anniversaire du traité de Rome :
réalisations effectives ou en gestation**

N° 309 — Août-Septembre 1987

**Le trentième anniversaire du traité de Rome :
les méthodes institutionnelles de la construction européenne**

N° 312 — Décembre 1987

**Le trentième anniversaire du traité de Rome :
relations extérieures de la Communauté**

ETUDES INTERNATIONALES

Volume XIX, n° 4, décembre 1988

Directeur : Gérard HERVOUET.

Directeur adjoint : Thierry HENTSCH.

YVON GRENIER : GUÉRILLA ET TERRORISME EN AMÉRIQUE LATINE

JEAN-MAX NOYER : L'EXPERTISE STRATÉGIQUE FACE AUX DÉVELOPPEMENTS DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

CLÉMENT SAMSON : L'ENCADREMENT JURIDIQUE DE LA CONDITIONNALITÉ DES ACCORDS DE CONFIRMATION DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

MICHEL FRÉDÉRIK : LA POLITIQUE ARCTIQUE DES ÉTATS-UNIS ET LE CAS DE LA SOUVERAINETÉ DU CANADA DANS LE NORD (NOTE)

ÉRIC REMACLE : L'INSPECTION SUR PLACE, OU LA TRANSPARENCE DES RELATIONS INTERNATIONALES (NOTE)

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION ET RÉDACTION : Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél : (418) 656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS : Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL :	Quatre numéros par an	ÉTRANGER
	Régulier : \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant : \$20.00 (Can.)	le numéro : \$ 12.00 (Can.)
	Institution : \$45.00 (Can.)	
	(tous pays)	

Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « *Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ?* ».

PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « *Le financement du développement industriel français de 1945 à 1985* ».

Michel BERGER : « *Segmentation et flexibilité du marché des capitaux externes pour les entreprises industrielles* ».

Michel DEVELLE : « *L'économie d'endettement et sa prévisible évolution* ».

Michel CASTEL : « *Les nouveaux enjeux monétaires et financiers. Perspectives à moyen terme* ».

Bernard HAUDEVILLE : « *Vers un capitalisme sans capitalistes ?* ».

DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « *Le financement du système productif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une comparaison France-Allemagne* »

Jean-Paul de GAUDEMAR : « *Quelques réflexions sur un aspect du financement public du système productif : les aides à finalité régionale en France et dans les autres pays de la Communauté européenne* ».

Didier SALVADORI : « *Le financement des systèmes productifs régionaux* »

TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « *Investissements et contraintes de financement : étude théorique et statistiques* ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « *Les relations entre artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments d'interprétation* ».

Michel DIETSCH : « *Quelques aspects du crédit inter-entreprises dans l'industrie* ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « *Logique productive et financement bancaire des entreprises* ».

Olivier PASTRÉ : « *La modernisation des relations entre les banques et les entreprises* ».

Un volume 15,5 × 24 . — 224 pages . — PRIX 99 F
Editions techniques et économiques
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30